

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/29876> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Raijmakers, Laurens Marie

Title: Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke

Issue Date: 2014-11-27

Leidende motieven bij decentralisatie

Leidende motieven
bij decentralisatie
Discours, doelstelling en daad
in het Huis van Thorbecke

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 27 november 2014
klokke 13.45 uur

door

Laurens Marie Raijmakers

geboren te Amsterdam

in 1967

Promotiecommissie:

Promotor: prof. dr. W.J.M. Voermans

Overige leden: prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (Tilburg University)
prof. mr. dr. M.J. Cohen
prof. mr. L.F.M. Verheij
dr. G. Boogaard
dr. A.J.J. in 't Groen

Dit proefschrift kwam tot stand met steun van de Provincie Zuid-Holland.

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2014 L.M. Raijmakers

ISBN 978 90 1312 7772 0

NUR 823-301 (primair)

823-302 (secundair)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, in fotokopie of anderszins zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp.

Sir Humphrey: (...) Bernard, what happens at the moment if there is some vacant land in say Nottingham, and there are rival proposals for it's use. You know, hospital, a college or an airport?

Bernard: Well, we set up an interdepartmental committee. Department of Health, Department of Education, Department of Transport, Treasury, Environment. Ask for papers, hold meetings, propose, discuss, revise, report back, redraft, the normal thing.

Sir Humphrey: Precisely, months of fruitful work...Leading to a mature and responsible conclusion. But if you have regional government, they'll decide it all in Nottingham! Probably in a couple of meetings, complete amateurs.

Bernard: It is their city...

Sir Humphrey: And what happens to us?

Bernard: Well, much less work...

Sir Humphrey: Yes, much less work. So little that ministers might almost be able to do it on their own. So, we have much less power!

Bernard: Well, I don't know whether I really want power.

Sir Humphrey: Bernard, if the right people don't have power, do you know what happens? The wrong people get it: politicians, councilors, *ordinary voters*!

Bernard: But aren't they supposed to, in a democracy?

Sir Humphrey: This is a *British* democracy, Bernard!

Bernard: How do you mean?

Sir Humphrey: British democracy recognizes that you need a system to protect the important things of life and keep them out of the hands of the Barbarians... Things like the opera, Radio Three, the countryside, the law, the universities... both of them...

And we are that system!

Uit de BBC TV-serie "Yes Prime-Minister! "
Serie 2 aflevering 5, 1988

Inhoudsopgave

DANKWOORD	XI
LIJST VAN AFKORTINGEN	XIII
OVERZICHT VAN FIGUREN EN TABELLEN	XV
1 ONDERZOEKSKADER	1
1.1 Inleiding	2
1.2 Vraagstelling en onderzoeksverantwoording	6
1.2.1 Vraagstelling	7
1.2.2 Onderzoeksopzet	8
1.2.3 Onderzoeksmethode	9
1.2.4 Begrippen en terminologie	10
1.3 Leeswijzer	11
2 REFERENTIEKADER	13
2.1 De metafoor het Huis van Thorbecke	13
2.1.1 Opkomst van de metafoor	13
2.1.2 De metafoor als instrument voor het debat	16
2.2 Decentralisatie, een verkenning	18
2.2.1 Begripsomschrijving decentralisatie	18
2.2.2 Decentralisatie en perspectieven	20
2.3 Een historisch perspectief op decentralisatie	21
2.3.1 Van Keizerrijk naar Republiek	22
2.3.2 Van Verenigde Republiek naar Bataafsche Republiek	24
2.3.3 Van Koninkrijk en Keizerrijk	26
2.3.4 Verenigd Koninkrijk der Nederlanden	27
2.4 Een economisch perspectief op decentralisatie	29
2.4.1 <i>Voting with your feet</i>	29
2.4.2 <i>Fiscal federalism</i>	30
2.5 Een bestuurskundig-politologisch perspectief op decentralisatie	33
2.5.1 Het bureaucratisch aanbodmodel	34
2.5.2 De politieke vraagtheorie	35
2.5.3 Beleidstheorie van decentralisatie	36
2.5.4 Decentralisatie en macht	39
2.6 Een juridisch perspectief op decentralisatie	40

2.7	Reflectie	44
2.7.1	Motieven voor decentralisatie	45
2.7.2	Karakterisering motieven	47
3	DECENTRALISATIE ALS DISCOURS, HET DENKEN OVER DECENTRALISATIE IN DE RECHTSWETENSCHAP	49
3.1	Nederland op weg naar herziening van de Grondwet	49
3.2	Thorbecke en de staat	52
3.2.1	Biografische schets: vorming tot staatsman	53
3.2.2	Staatkundige beginselen van Thorbecke	54
3.2.3	Toepassing beginselen op de decentrale eenheidsstaat	61
3.2.4	Reflectie	69
3.3	Het rechtswetenschappelijk denken over decentralisatie na Thorbecke	70
3.3.1	De juridische verankering van de rechtsstaat (1848-1887)	72
3.3.2	De modernisering van Nederland (1887-1917)	77
3.3.3	Interbellum: verzuiling (1917-1945)	82
3.3.4	De opbouw van de verzorgingsstaat (1945-1983)	87
3.3.5	Een nieuwe balans tussen de staat en zijn geledingen (1983-heden)	90
3.4	Reflectie op het denken over decentralisatie	96
3.4.1	Juridisch discours over decentralisatie	97
3.4.2	Motieven voor decentralisatie in het rechtswetenschappelijk denken	99
4	DECENTRALISATIE ALS DOELSTELLING, DE ONTWIKKELING VAN HET DECENTRALISATIEBEGINSEL IN ORGANIEKE WETGEVING	103
4.1	Inleiding	103
4.2	De juridische verankering van de rechtsstaat (1848-1887)	104
4.2.1	Herziening Grondwet 1848	104
4.2.2	Totstandkoming Provinciale wet 1850 en Gemeentewet 1851	113
4.2.3	Reflectie periode 1848-1887	120
4.3	De modernisering van Nederland (1887-1917)	122
4.3.1	Herziening Grondwet 1887	122
4.3.2	Wijziging Provinciale Wet 1905	128
4.3.3	Reflectie periode 1887-1917	129
4.4	Interbellum: verzuiling (1917-1945)	131
4.4.1	Herziening Grondwet 1922	131
4.4.2	Wijziging Gemeentewet 1931	134
4.4.3	Reflectie periode 1917-1945	139
4.5	De opbouw van de verzorgingsstaat (1945-1983)	140
4.5.1	Herziening Grondwet 1956	140
4.5.2	Herziening Provinciale Wet 1962	145
4.5.3	De periode 1966-1976: aanloop naar de grondwetsherziening van 1983	150
4.5.4	Herziening Grondwet 1983	154
4.5.5	Reflectie periode 1945-1983	162

4.6	Een nieuwe balans tussen de staat en zijn geledingen (1983-heden)	165
4.6.1	Herziening Gemeentewet	166
4.6.2	Herziening Provinciewet	172
4.6.3	Reflectie periode 1983-heden	176
4.7	Reflectie organieke wetgeving	177
4.7.1	Patronen	178
4.7.2	Motieven	181
5	DECENTRALISATIE ALS DAAD, DECENTRALISATIE BIJ DOMEINWETGEVING	183
5.1	Inleiding	183
5.1.1	Algemeen beeld decentralisatie 1814-heden	185
5.2	Verdeling van planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening	193
5.2.1	Inleiding	193
5.2.2	Periode 1887-1917	195
5.2.3	Periode 1917-1945	196
5.2.4	Periode 1945-1983	200
5.2.5	Periode 1983-heden	202
5.2.6	Bevindingen verdeling van planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening	208
5.3	Verdeling van bevoegdheden in de planning van het lager onderwijs	208
5.3.1	Inleiding	208
5.3.2	Periode vóór 1848	211
5.3.3	Periode 1848-1887	215
5.3.4	Periode 1887-1917	219
5.3.5	Periode 1917-1945	220
5.3.6	Periode 1945-1983	222
5.3.7	Periode 1983-heden	225
5.3.8	Bevindingen verdeling bevoegdheden in de planning van het lager onderwijs	228
5.4	Verdeling van bevoegdheden bij de bescherming van dieren en planten	229
5.4.1	Inleiding	229
5.4.2	Periode vóór 1848	231
5.4.3	Periode 1848-1887	232
5.4.4	Periode 1887-1917	235
5.4.5	Periode 1917-1945	238
5.4.6	Periode 1945-1983	240
5.4.7	Periode 1983-heden	242
5.4.8	Bevindingen verdeling van bevoegdheden bij de bescherming van dieren en planten	246
5.5	Verdeling van bevoegdheden bij de planning van psychiatrische zorg	248
5.5.1	Inleiding	248
5.5.2	Periode vóór 1848	255
5.5.3	Periode 1848-1887	259
5.5.4	Periode 1887-1917	260
5.5.5	Periode 1945-1983	

5.5.6	Periode 1983-heden	265
5.5.7	Bevindingen verdeling van bevoegdheden bij de planning van psychiatrische zorg	266
5.6	Reflectie domeinwetgeving	167
5.6.1	Patronen in de tijd	270
5.6.2	Patronen per periode	272
5.6.3	Overige patronen	273
6	BEVINDINGEN EN REFLECTIE	277
6.1	Leidende motieven voor decentralisatie	277
6.2	Overige bevindingen	284
	SUMMARY	291
	AANGEHAALDE LITERATUUR EN BRONNEN	297
	BIJLAGEN	319
	1: ontwikkeling bepaling autonomie in de Grondwet	321
	2: ontwikkeling bepaling medebewind in de Grondwet	327
	3: ontwikkeling bepaling autonomie in Provinciewet en Gemeentewet	331
	4: ontwikkeling bepaling medebewind in Provinciewet en Gemeentewet	333
	CURRICULUM VITAE	337

Dankwoord

Met het afronden van dit proefschrift komt er een einde aan een project dat ik ooit omschreef als 'lastig, leerzaam maar vooral leuk'. Lastige worstelingen maakte ik door om daar uit te komen waar ik nu ben. Leerzame inzichten deed ik op, zowel over de inhoud van mijn onderzoek als over mezelf. Leuk was het om me te verdiepen en verder te kijken. Bij al die ervaringen heb ik van vele kanten steun en aanmoediging gekregen. Iets waarvoor ik onnoembaar veel mensen dankbaar ben.

In het bijzonder wil ik mijn dank uitspreken aan mijn promotor, Wim Voermans, voor zijn begeleiding. Naast de academische vaardigheden bracht hij me bij dat ook als je niets kunt vinden, dit grote betekenis kan hebben.

Dank ben ik verschuldigd aan de staf en de promovendi van het Centrum Regionaal Kennisontwikkeling. Die interdisciplinaire setting vormt een inspirerende werkomgeving. Directeur Adriaan in 't Groen toonde zich een meester bij het helpen mijn gedachten te ordenen en het scherpen van mijn pen.

Ook het bestuur, management en mijn collega's van de provincie Zuid-Holland wil ik danken. Ruim vier jaar ben ik in staat gesteld om werk en onderzoek te combineren. Mijn veelvuldige afwezigheid is niet alleen mogelijk gemaakt, het werd ten volle geaccepteerd. Een werkgever die zo investeert in zijn medewerkers is bijzonder. Collega's die altijd weer belangstellend zijn, terwijl ze tegelijkertijd je afwezigheid opvangen. Beide zijn goud waard en waardeer ik bijzonder.

Zonder Mariëtte van Wieringen-Wagenaar zou ik nooit aan dit onderzoek zijn begonnen. Op een dinsdagmiddag in oktober 2009 gooide ze het idee van promoveren bijna letterlijk op tafel. Liefst had ze ter plekke een antwoord gekregen, maar het kon ook wachten tot de volgende ochtend. Een paar maanden later stond ik als kandidaat-promovendus ingeschreven. De jaren die volgden heeft ze mijn voortgang kritisch, maar vooral belangstellend gevolgd. Voor haar geloof in mijn kunnen, ben ik haar erkentelijk.

Bovenal ben ik mijn vrienden en familie dankbaar. Vrienden die bewust of onbewust zorgden voor de nodige ontspanning en afleiding. Ook, of juist, op momenten dat het even niet lekker liep. Raoul, Xander, Saskia en Anne-marie staan altijd klaar om me een luisterend oor te bieden of van advies te voorzien. Mijn ouders, die me vanaf mijn jeugd stimuleren om verder te kijken

en verder te reiken. Aan hen dank ik de nieuwsgierigheid en de ambitie om dit boek te schrijven.

Rob, je steun, je geduld en de ruimte die je me biedt. Ze hebben me geholpen om ook de laatste punt in dit boek te zetten. Omdat je er altijd voor me bent, draag ik dit boek aan jou op.

Lijst van afkortingen

ARP	Anti-Revolutionaire Partij
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CHU	Christelijk-Historische Unie
D66 / D'66	Democraten 1966
DS'70	Democratisch-Socialisten 1970
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
IPO	Interprovinciaal Overleg
KVP	Katholieke Volkspartij
PvdA	Partij van de Arbeid
PPR	Politieke Partij Radikalen
PSP	Pacifistisch-Socialistische Partij
RKSP	Rooms-Katholieke Staatspartij
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SGP	Staatkundig-Gereformeerde Partij
<i>Stb.</i>	<i>Staatsblad</i>
<i>Stcrt.</i>	<i>Staatscourant</i>
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wpo	Wet op het primair onderwijs
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening (2006)
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965)

Overzicht van figuren en tabellen

TABELLEN:

2.1	Gebruik metafoor het Huis van Thorbecke in beide kamers der Staten-Generaal	15
4.1	Wijzing Grondwet 1848 – autonomie	107
4.2	Wijzing Grondwet 1848 – medebewind	111
4.3	Totstandkoming Provinciale Wet 1850 en Gemeentewet 1851 – autonomie	115
4.4	Totstandkoming Provinciale Wet 1850 en Gemeentewet 1851 – medebewind	118
4.5	Wijzing Grondwet 1887 – autonomie	124
4.6	Wijzing Grondwet 1887 – medebewind	127
4.7	Wijzing Provinciewet 1905 – medebewind	129
4.8	Wijzing Gemeentewet 1931 – autonomie	135
4.9	Wijzing Gemeentewet 1931 – medebewind	137
4.10	Wijzing Grondwet 1956 – autonomie	142
4.11	Wijzing Grondwet 1956 – medebewind	144
4.12	Wijzing Provinciewet 1962 – autonomie	147
4.13	Wijzing Provinciewet 1962 – medebewind	149
4.14	Wijzing Grondwet 1983 – autonomie	155
4.15	Wijzing Grondwet 1983 – medebewind	161
4.16	Wijzing Gemeentewet 1992 – autonomie & medebewind	168
4.17	Wijzing Provinciewet 1992 – autonomie & medebewind	173
4.18	Motieven bij organieke wetgeving	181
5.1	Motieven bij domeinwetgeving	275

FIGUUR:

5.1	Grafische weergave overdracht taken en bevoegdheden	269
-----	---	-----

1 | Onderzoekskader

Dit onderzoek heeft de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden in Nederland als onderwerp. Onderzocht is hoe de verdeling van bevoegdheden zich heeft ontwikkeld sinds de grondwetsherziening in 1848. De focus ligt daarbij op de zichtbare motieven die voor de wetgever ten grondslag liggen aan het veranderen van de bevoegdheidsverdeling. De grondwetsherziening van 1848, waaraan de liberale staatsman Thorbecke als belangrijkste ontwerper onlosmakelijk is verbonden, legde de basis voor de huidige hoofdstructuur van het openbaar bestuur. Deze hoofdstructuur wordt gevormd door de drie niveaus van algemeen bestuur: Rijk, provincies en gemeenten. Decentralisatie, het overdragen van taken en bevoegdheden van de Rijksoverheid aan provincies en gemeenten, geeft invulling aan de hoofdstructuur van het openbaar bestuur. De reorganisatie van de bestuurlijke hoofdstructuur is een van de onderwerpen van staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing waarover de landelijke politiek al jaren geen besluit lijkt te kunnen nemen.

De roep om staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing kent in Nederland een lange geschiedenis met maar zelden een aansprekend resultaat. Terugkerend is gesproken over bijvoorbeeld de gekozen minister-president, zijn gemeentelijke evenknie de gekozen burgemeester, het bindend referendum, een vernieuwd kiesstelsel en de positie van de Eerste Kamer. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben verschillende kabinetten adviezen over staatkundige vernieuwing ingewonnen bij door hen ingestelde commissies. Meer en minder bekende voorbeelden hiervan zijn de staatscommissie Van Schaijk (1950), de staatscommissie Cals/Donner (1967), de staatscommissie Biesheuvel (1982), de commissie de Koning (1990), de commissie Elzinga (1998) en de staatscommissie Thomassen (2009).

Tjeenk Willink, de vroegere vice-voorzitter van de Raad van State, stelt dat voor het doorgronden van problemen in het openbaar bestuur allereerst kennis nodig is. Gebrek aan kennis van het staatsbestel en de historische continuïteit van dat bestel is een van de factoren die hij aanwijst als oorzaak van de zich voortslepende discussies over bestuurlijke vernieuwing.¹ Positiever geformuleerd: onderzoek kan leiden tot een beter begrip van het geldend recht, maar kan ook helpen om het geldend recht te relativiseren. Het maakt helder

1 Raad van State 2010, p. 20-21.

dat recht een resultaat is van de politiek-maatschappelijke omstandigheden het zich ontwikkelt.² Een beter begrip van de historische ontwikkeling van het staatsbestel geeft ook zicht op de aansluiting ervan op de behoeften van de huidige tijd. Het onderkennen van het belang van de historische ontwikkeling van het staatsbestel voor de vertaling naar het heden, sluit aan bij Thorbecke's uitspraak:

“de kennis, hoe men tot deze of gene bepaling kwam, en van den tijd waarin zij ontstond, is niet slechts een hulpmiddel om haar wel te verstaan; zij kan ook het oordeel over de tegenwoordige gepastheid der instellingen rigten”.³

Dit onderzoek levert een bijdrage aan zowel de kennis van het geldend recht als de relativisering ervan. Daarvoor worden in dit eerste hoofdstuk de contouren van het onderzoek geschetst. In de nu volgende inleidende paragraaf wordt de achtergrond van het onderzoek beschreven. Die achtergrond vormt de zich voortslepende discussie over de reorganisatie van de inrichting van het openbaar bestuur. In de tweede paragraaf wordt stil gestaan bij de vraagstelling van het onderzoek, de onderzoeksopzet, de onderzoeksmethode en bij het gebruik van begrippen en termen. De paragraaf die dit inleidende hoofdstuk afsluit schetst globaal de inhoud van de volgende hoofdstukken.

1.1 INLEIDING

Van de vele discussies over staatsrechtelijke en bestuurlijke verandering in Nederland neemt die over de verhouding tussen de bestuurslagen Rijk, provincies en gemeenten een bijzondere positie in.

Allereerst gaat het hier om een discussie die al wordt gevoerd sinds in 1947 de commissie Koelma het voorstel lanceerde om een vierde bestuurslaag in te stellen. Een bestuurslaag die het bestuurlijke gat moest dichten tussen provincies en gemeenten om zo een oplossing te bieden voor het ‘regionale gat’. Een voorstel dat politiek niet haalbaar bleek omdat Nederland te klein zou zijn voor een vierde bestuurslaag.⁴

Een tweede opvallend punt is dat over de noodzaak tot verandering iedereen in politiek Den Haag het eens lijkt te zijn. Kabinetten en ministers van verschillende signatuur hebben wijzigingen voorgesteld. Ook meer of minder direct betrokken belangenbehartigers, als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en ondernemersorganisatie VNO/NCW, hebben hun bijdrage geleverd aan het formuleren van een oplossingsrichting. Maar het debat over de bestuurlijke inrichting is een

2 Van Rhee 2004, p. 6.

3 Thorbecke 1841, p. VI.

4 Elzinga & Van der Scheur 1995, p. 20; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 846.

discussie waarbij normen en feiten niet altijd even helder te scheiden zijn.⁵ Een gevolg daarvan is dat, hoewel de noodzaak breed gedeeld mag worden, de aanleiding tot die noodzaak niet door iedereen op eenzelfde wijze wordt uitgelegd. Er worden zo oplossingen aangedragen voor een probleem dat niet is uitgekristalliseerd.

Een derde punt dat opvalt in de discussies over staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing, is dat voor de herinrichting van het openbaar bestuur een veelheid en veelvormigheid aan voorstellen is gepresenteerd. Door auteurs als Tops (1985), Berkhout (1994), Elzinga & Van de Scheur (1995), Boogers & Hendriks (2005) en door de Raad voor het Openbaar Bestuur (1999 en 2010) zijn de adviezen, initiatieven en voorstellen beschreven. Het overzicht dat Berkhout geeft over de periode 1973-1992 illustreert de veelvormigheid en de herkomst van de voorstellen. Zo worden varianten aangedragen waarbij het land wordt ingedeeld in landsdelen en gewesten, varieert het aantal provincies tussen 11 en 26, wordt gestoeid met grote gemeenten en supergemeenten en worden provincies vervangen door regio's. Afzenders van deze voorstellen zijn onder meer de ministers De Gaay-Fortman (ARP), Wiegel (VVD), Van Thijn (PvdA) en Rietkerk (VVD), politieke partijen als ARP, CDA en VVD, vertegenwoordigers van de provincies Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland en de VNG.⁶ Ook na de door Berkhout beschreven periode is de discussie over de inrichting van het openbaar bestuur niet verstomd. Dit blijkt uit het adviesrapport *Het einde van het blauwdruk-denken* waarin 21 adviezen en rapporten over bestuurlijke reorganisatie uit de periode 1990-2009 worden beschreven.⁷

Aan deze lange lijst met voorstellen heeft het tweede kabinet Rutte een nieuw pakket met voorstellen toegevoegd. In *Bruggen slaan*, het regeerakkoord dat de coalitiepartijen VVD en PvdA in oktober 2012 hebben gesloten, is onder meer aangekondigd dat de regering de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland wil samenvoegen tot één provincie. Ook voor de overige provincies ziet de regering een grotere schaal met als eindbeeld vier tot vijf landsdelen in plaats van de huidige twaalf provincies. Gemeenten moeten volgens het regeerakkoord worden samengevoegd tot een omvang van ten minste 100.000 inwoners. Het argument voor deze voorstellen is dat de voorgenomen decentralisatie van taken en bevoegdheden medeoverheden vergt die op een passende schaal zijn georganiseerd.⁸

Een vierde punt dat opvalt is dat, ondanks de hoeveelheid aan concrete voorstellen die zijn gepresenteerd, voorstellen hoogst zelden ook feitelijk en duurzaam worden uitgevoerd. De instelling van de provincie Flevoland in 1986 en inter-gemeentelijke samenwerking via de Wet Gemeenschappelijke Regeling in 1984 lijken hierop de enige uitzonderingen te zijn. Het ultieme

5 Toonen 1987, p. 12.

6 Berkhout 1994, p. 66.

7 Raad voor het Openbaar Bestuur 2010, p. 70-84.

8 Kabinet Rutte II 2012, p. 40.

symbool voor de onveranderlijkheid van de bestuurlijke organisatie vormt misschien wel het in 1964 oprichten, in 1979 verder optuigen en in 1986 weer afschaffen van het Openbaar Lichaam Rijnmond.

De vraag dringt zich op hoe het komt dat over de bestuurlijke organisatie al bijna zeventig jaar wordt gesproken zonder dat de discussie verder lijkt te komen. De wetenschappelijke literatuur geeft hiervoor een aantal verklaringen. Deze verklaringen worden hierna weergegeven. In de verklaringen wordt veel aandacht gegeven aan de positie van de provincies. Dit omdat de provincies, als middenbestuur, het meest onder druk lijken te staan.

Een eerste verklaring is de constatering van Tops dat het debat over de inrichting van het openbaar bestuur vooral een normatief debat is over de vraag hoe het bestuurlijke bestel er uit zou moeten zien. In dat debat wordt voorbij gegaan aan het politieke proces waarin het wordt gevoerd en wordt teveel geredeneerd dat het gaat om een “vraagstuk waarin ‘de politiek’ slechts doelstellingen en randvoorwaarden formuleert waaraan vervolgens via objectieven en mechanische principes vorm kan worden gegeven”. Tops stelt: “Het gaat om (meta)politieke beslissingen, die constituerend zijn voor het functioneren van het politieke systeem”. Boogers en Hendriks dragen een soortgelijke verklaring aan als zij spreken over het ‘bestuurscentrisme’ dat het debat over de positie van het middenbestuur beheerst. De problemen van de overheid staan centraal, daarbij wordt voorbij gegaan aan de eisen die de samenleving stelt. Elzinga betoogt dat de bestuurlijke hoofdstructuur van de decentrale eenheidsstaat dieper is verankerd dan over het algemeen wordt aangenomen – zowel bij politici als bij burgers – en dat die dus niet zo maar opzij kan worden gezet.⁹

Een tweede verklaring wordt door Tops gegeven als hij stelt dat reorganisaties van het openbaar bestuur in essentie een herdefiniëring zijn van de regels voor de werking van de staat en daarmee een interventie zijn in de bestaande machtsverhoudingen. Ze vormen daarmee een “bedreiging van bestaande posities, procedures en routines”. Volgens Peters spelen machtsfactoren bij het voortbestaan van provincies een rol.¹⁰

Een derde verklaring voor het zich voortslepen van de discussie over bestuurlijke reorganisatie is dat de onderliggende probleemstelling niet wordt gedeeld. Door het ontbreken van een gedeelde probleemanalyse wordt het zoeken naar oplossingen geblokkeerd.¹¹ Hierbij sluit aan de conclusie van Breunese dat het bij de plannen voor bestuurlijke reorganisatie heeft ontbroken aan methodische diepgang en deugdelijk onderzoek. Dit zijn symptomen van een ontbrekend urgentiegevoel.¹² Elzinga verwijst naar het ontbreken van

9 Boogers & Hendriks 2005, p. 19; Elzinga & Van der Scheur 1995, p. 40; Tops 1983, p. 60.

10 Peters 2007, p. 120; Tops 1983, p. 10.

11 Van den Heuvel 2000, p. 13.

12 Breunese 1983, p. 466.

“principes van constitutionele aard die richting geven aan ordening en functioneren (...) van het publiekrechtelijke domein”.¹³

Een vierde verklaring is die van de ‘institutionele taaiheid’. Peters stelt dat de institutionele verankering van provincies in het staatsbestel – in combinatie met de belangenbehartiging in de Haagse circuits – voorkomt dat de provincies daadwerkelijk bedreigd worden. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wijst op de hardnekkigheid van bestaande instituties en op de taaiheid van de provinciale grenzen die de pogingen om “doe-provincies” te ontwikkelen frustreerden.¹⁴

Een vijfde verklaring wordt gezocht in de neiging om de discussie over de inrichting van het openbaar bestuur te voeren aan de hand van voorstellen voor structuurwijzigingen. Deze structuurwijzigingen worden vrijwel altijd gekoppeld aan decentralisatie van taken van rijksniveau naar de decentrale overheden. Tops constateert dat die decentralisatie veelal moeizaam verloopt, iets wat de verdere transformatie vertraagt. Ook maakt de koppeling tussen decentralisatie en structuurwijziging het voor tegenstanders mogelijk om die wijziging te blokkeren. Tops illustreert dit treffend:

“Zolang er niets is gedecentraliseerd, verzetten wij ons tegen de provinciale herindeling; zolang de provincies niet heringedeeld zijn, verzetten wij ons tegen decentralisatie.”¹⁵

Ook de zesde verklaring voor het zich voortslepen van de discussie over de structuur van het openbaar bestuur hangt samen met de bestuurlijke reflex om de discussie te voeren op basis van uitgewerkte voorstellen voor een structuurwijziging. Opeenvolgende bewindspersonen nemen zich voor niet te komen met een blauwdruk. Toch worden ze gedwongen om die positie in de loop van de discussie te verlaten en te komen met eindbeelden. Elzinga noemt dit “de fuik van de mislukking”. Het formuleren van eindbeelden maakt het voor tegenstanders eenvoudiger om oppositie te organiseren. Hierop sluit de constatering van de ROB aan dat de baaierd aan voorstellen veelal zijn uitgegaan van structuurontwerpen ontwikkeld op de tekentafel van één of andere betrokken actor. Tegenstanders van die blauwdruk organiseren hun verzet op de wenselijkheid, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van de gegeven oplossing.¹⁶ Tops betoogt dat het streven om in één klap te komen tot herindeling van provincies het verzet activeert. Gemeentelijke herindeling lukt volgens hem wel omdat het gefaseerd en verdeeld gebeurt. De neiging om te komen met blauwdrukken hangt ook samen met de legalistische toon van het debat. Er is grote behoefte aan duidelijkheid over taken, rollen en

13 Elzinga 2013, p. 6.

14 Peters 2007, p. 131; Raad voor het Openbaar Bestuur 1999, p. 17.

15 Elzinga & Van der Scheur 1995, p. 40; Tops 1983, p. 62.

16 Raad voor het Openbaar Bestuur 2010, p. 9.

bevoegdheden. Het verschaffen van die duidelijkheid leidt direct tot een 'bestuurlijke loopgravenstrijd'.¹⁷

In veel van de hiervoor gegeven verklaringen wordt een dominante rol toebedeeld aan de structuur van het openbaar bestuur. Zo is de bestaande structuur te diep verankerd om eenvoudig te wijzigen en definieert die structuur machtsverhoudingen. Nieuwe structuren organiseren het verzet. De ROB bracht in 2010 een advies uit met de veelzeggende titel *Het einde van het blauwdruk-denken*. In dit advies beschrijft de ROB dat het uit 1848 stammend ontwerp voor de inrichting van het openbaar bestuur "flexibeler, maar ook bestendiger is gebleken dan ons vaak wordt voorgehouden".¹⁸ De Raad adviseert om het proces van verandering van de bestuurlijke inrichting centraal te stellen. Niet langer moet worden uitgegaan van blauwdruk-denken omdat dit niet tot resultaat zal leiden.¹⁹ De ROB sluit met deze conclusie aan bij de gedachte van Witteveen dat blauwdruk-denken en grootse visies niet passen in de Nederlandse politieke cultuur van compromissen en overleg.²⁰

De koppeling die de ROB legt tussen het door Thorbecke ontworpen staatsbestel en het blauwdruk-denken rechtvaardigt de vraag of Thorbecke voor zijn staatsontwerp een blauwdruk in gedachte had en hoe die blauwdruk er dan uit heeft gezien. Aan deze vragen is door historici, rechtswetenschappers en bestuurskundigen ruime aandacht geschonken. Voorbeelden hiervan zijn onder meer Aerts, Drentje, Oud en Toonen. Een vervolgvraag is welk debat over die blauwdruk is gevoerd. Dit debat is in de wetenschap onder meer gevoerd door staatsrechtgeleerden en in het parlement door politici. Aansluitend kan gevraagd worden of en welk effect dat debat over Thorbecke's blauwdruk heeft gehad op het tot de dag van vandaag gevoerde discussie over de inrichting van de bestuurlijke organisatie. Deze laatste vraag vormt de aanleiding voor dit onderzoek. In de nu volgende paragraaf wordt dit nader uitgewerkt in een onderzoeksvraag, -opzet en -methode.

1.2 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In de voorgaande paragraaf is de vraag opgeworpen hoe in de wetenschap en de politiek is gedebatteerd over een eventuele blauwdruk die Thorbecke zou hebben getekend voor de inrichting van het openbaar bestuur en wat hiervan de invloed is geweest op de herinrichting ervan. In deze paragraaf is deze vraag verder uitgewerkt in een onderzoeksvraag. Vervolgens worden de onderzoeksoptzet en -methode beschreven die zijn gebruikt om die vraag te beantwoorden.

17 Elzinga & Van der Scheur 1995, p. 40; Boogers & Hendriks 2005, p. 19; Tops 1983, p. 63-64.

18 Raad voor het Openbaar Bestuur 2010, p. 21.

19 Raad voor het Openbaar Bestuur 2010, p. 4.

20 Witteveen 2000, p. 10.

1.2.1 Vraagstelling

De in de vorige paragraaf geschetste politieke discussie over de inrichting van het openbaar bestuur laat zien dat het wijzigen van de decentrale eenheidsstaat moeizaam verloopt. Verwacht mag worden dat over een onderwerp dat zo lang is bediscussieerd, een gedegen oordeelsvorming heeft plaatsgevonden. Toch zijn er aanwijzingen dat aan deze verwachting niet wordt voldaan. Eén van die aanwijzingen is bijvoorbeeld het gemis van een eenduidige probleemstelling die ten grondslag ligt aan de discussie. Een andere aanwijzing vormt de verknoping in het debat tussen schaal en taakverdeling.

Bij de vele voorstellen die in de jaren na de Tweede Wereldoorlog zijn gedaan, spelen de aspecten schaalgrootte en de verdeling van taken en bevoegdheden een belangrijke rol. Schaalgrootte speelt een rol als het gaat om de gewenste territoriale indeling van het openbaar bestuur. Is er in Nederland behoefte aan landsdelen, provincies, regio's of (stads-)gewesten en welke omvang hebben deze dan? Behalve schaalgrootte komt ook de discussie over taken en bevoegdheden met regelmaat terug in het debat. De vraag die daarbij speelt is hoe ze worden verdeeld over de verschillende lagen van territoriaal algemeen bestuur. De verdeling van taken en bevoegdheden en schaalgrootte zijn nauw aan elkaar verbonden. Als verdeling van taken en bevoegdheden aan de orde is, wordt al snel de vraag gesteld wat de ideale omvang van de uitvoerende overheid is. En als sprake is van opschaling van een bestuurslaag, volgt direct welke gevolgen dit heeft voor de taakuitbreiding ervan. Met recht kan dan ook worden gesproken over een kip-ei-relatie tussen schaalgrootte en taakverdeling binnen het openbaar bestuur.²¹ Ook tegenwoordig wordt een relatie gelegd tussen schaalgrootte en taakverdeling. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het regeerakkoord van het tweede kabinet Rutte, hierin zijn drie grote decentralisaties aangekondigd: de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015) en de Participatiewet.²² Volgens het regeerakkoord is het nodig dat gemeenten een omvang hebben van ten minste 100.000 inwoners zodat ze in staat zijn deze taken op te pakken.

In dit onderzoek wordt een analyse gegeven van de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de Nederlandse territoriale overheidslagen. Welke

21 Elzinga 1993, p. 10; Elzinga & Van der Scheur 1995, p. 40.

22 Met de Jeugdwet worden alle vormen van jeugdzorg een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg, verstandelijk gehandicapten, jeugdreclassering en jeugdbescherming worden overgedragen aan gemeenten. Hierdoor breidt de verantwoordelijkheden van de gemeenten voor de jeugdzorg fors uit. De WMO 2015 speelt in op de omvorming van de Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten (AWBZ). Deze omvorming leidt ertoe dat meer ouderen en gehandicapten een beroep zullen doen op zorg aan huis. Gemeenten krijgen in de WMO 2015 verantwoordelijkheid voor activiteiten op terrein van ondersteuning, begeleiding en verzorging van deze groepen. De Participatiewet tenslotte maakt gemeenten verantwoordelijk voor uitkeringen en reïntegratie van niet-volledig arbeidsongeschikte jonggehandicapten.

(rechts)ontwikkeling hebben die verhoudingen doorgemaakt sinds ze in 1848 in de Grondwet zijn vastgelegd en wat zijn de beweegredenen voor die ontwikkeling. In de verhoudingen tussen de overheidslagen staat de verdeling van taken en bevoegdheden centraal.²³ Het overdragen van taken en bevoegdheden van de nationale overheid aan provincies en gemeenten wordt decentralisatie genoemd. Voor decentralisatie worden uiteenlopende beweegredenen aangedragen. Op deze beweegredenen of motieven voor decentralisatie richt dit onderzoek zich. De motieven van de wetgever bij de overdracht van taken geven, zo is de veronderstelling, inzicht in zijn intenties met de bestuurlijke verhoudingen. Het bloot leggen van de motieven kan zo informatie geven over de bestuurlijke verhoudingen en kan verklaren waarom deze verhoudingen zich hebben gevormd zoals ze nu zijn.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke typen motieven – vanuit historisch, economisch, bestuurskundig-politologisch en juridisch perspectief – zijn in Nederland vanaf 1848 leidend bij territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden?

Om een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende, het onderzoek ondersteunende, deelvragen geformuleerd:

- Welke typen motieven voor territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden zijn er te onderscheiden vanuit historisch, economisch, bestuurskundig-politologisch en juridisch perspectief?
- Welke typen motieven worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland?
- Welke motieven voor territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden worden bij Nederlandse organieke wetgeving sinds 1848 gehanteerd?
- Welke motieven voor territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden worden bij Nederlandse domeinwetgeving gehanteerd?

1.2.2 Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag en de deelvragen is eerst onderzocht hoe in verschillende wetenschapsdisciplines het beginsel van decentralisatie wordt beschreven. Dit geeft inzicht in de motieven voor decentralisatie. Deze motieven zijn vervolgens onderverdeeld in het type motieven dat kan worden onderscheiden. Op basis hiervan is een karakterisering van motieven opgesteld. Vervolgens is onderzocht hoe decentralisatie sinds Thorbecke in het rechtswetenschappelijk debat is besproken. Object van onderzoek is daarbij het leerstuk van de decentralisatie en de motieven die herkenbaar

23 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 833; Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 1.

zijn voor decentralisatie van bevoegdheden. Aansluitend hierop is in kaart gebracht welke ontwikkeling het decentralisatiebeginsel heeft doorgemaakt in de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Het parlementaire debat over hoe decentralisatie moet worden vorm gegeven in organieke wetgeving, is daarbij het onderzoeksonderwerp. Daarbij is in het bijzonder stil gestaan bij de motieven die worden opgevoerd. Tot slot is aan de hand van een aantal beleidsonderwerpen onderzocht welke ontwikkeling decentralisatie in wetgeving heeft doorgemaakt. De bestudeerde beleidsdomeinen zijn de planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening, de bevoegdheid tot stichting van scholen in het lager onderwijs, de bescherming van soorten in het natuurbeleid en de planbevoegdheid in de psychiatrische zorg. De keuze voor deze vier beleidsonderwerpen wordt in de inleiding van het vijfde hoofdstuk toegelicht. Bij deze vier onderwerpen is gekeken naar de toepassing van het decentralisatiebeginsel en de daarvoor gehanteerde motieven. Onderzoeksonderwerp is hier de daadwerkelijke decentralisatie van bevoegdheden. De onderzoeksstappen leiden tot een beeld van decentralisatie achtereenvolgens als discours, als doelstelling en als daad.

1.2.3 Onderzoeksmethode

Het recht is in Nederland veelal schriftelijk vastgelegd in wetten en regels. Tekstanalyse is voor juridisch onderzoek daarom een veelgebruikte manier om de stand van het recht te beschouwen.²⁴ Dit onderzoek naar de dragende ideeën onder de gedecentraliseerde eenheidstaat en meer in het bijzonder het juridische beginsel van decentralisatie richt zich ook op de analyse van schriftelijke bronnen. Deze schriftelijke bronnen zijn in de eerste plaats wetteksten en de kamerstukken bij die wetteksten. De organieke wetten die bestudeerd zijn, zijn de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Daarnaast is voor vier beleidsonderwerpen de wetgeving over decentralisatie van het beleid bestudeerd. Om de waarde van de uitkomsten van de tekstanalyse te verrijken, is aanvullend gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur.

Om de betekenis van een wettekst te achterhalen wordt bij de analyse ervan gekeken naar de opsteller van de tekst en zijn drijfveren, naar de logica van de tekst zelf en naar de betekenis die de tekst heeft voor de lezer. Er wordt zo gebruik gemaakt van grammaticale, wetshistorische en rechtssystematische manieren om te interpreteren. De juridisch onderzoeker probeert met de interpretatie en beschrijving van juridische en maatschappelijke ontwikkelingen, deze in te passen in het bestaande systeem van het recht.²⁵ Het vinden of scheppen van samenhang en orde in rechtsregels is een belangrijke taak van

²⁴ Barendrecht e.a. 2004, p. 1424.

²⁵ Westerman & Wissink 2008, p. 503-504.

de juridische onderzoeker.²⁶ Voor het staatsrecht is de taak van de onderzoeker te verfijnen naar het ontbloten van de verhouding tussen het staatsrecht en de “eraan ten grondslag liggende ideeën en beginselen met inbegrip van de spanningen en lacunes in de realisering”.²⁷ Daarbij wordt gebruik gemaakt van de basisbegrippen en beginselen die in het rechtssysteem gelden. Hierdoor vormt het rechtssysteem tegelijk het onderwerp als het theoretisch kader van het onderzoek. Westerman en Wissink stellen dan ook vast: “De doctrine is bron van kennis, object en theoretisch kader tegelijk.”²⁸ Ook in deze studie is dat het geval. Het juridische decentralisatiebeginsel zoals dat ten dele in wetgeving is neergelegd, vormt tegelijk het theoretisch uitgangspunt voor, als het onderwerp van het onderzoek.

1.2.4 Begrippen en terminologie

Bij onderzoek is het van belang om de betekenis van gebruikte woorden en begrippen vast te stellen. In deze subparagraaf wordt ingegaan op een aantal begrippen en op de betekenisverandering van woorden.

In dit onderzoek wordt met de begrippen ‘inrichting van het openbaar bestuur’, ‘bestuurlijke inrichting’, ‘bestuurlijke indeling’ en ‘bestuurlijke organisatie’ gedoeld op de samenhangende hoofdstructuur van Nederland. Deze hoofdstructuur wordt gevormd door de drie bestuurslagen Rijk, provincies en gemeenten die in beginsel dezelfde algemene bestuursbevoegdheden bezitten. De termen ‘centrale overheid’ en ‘Rijk’ worden gebruikt voor de regering en haar ministers. Met de term ‘decentrale overheden’ wordt in dit onderzoek over het algemeen gedoeld op de provincies en gemeenten. Zij worden hier ook aangeduid als ‘medeoverheden’.

De periode waarover dit onderzoek zich uitstrekt, beslaat meer dan honderdvijftig jaar. In die periode hebben verschillende woorden een andere betekenis gekregen of zijn begrippen vervangen door nieuwe of andere begrippen. Een voorbeeld hiervan is het begrip ‘zelfbestuur’. Rond 1930 wordt als alternatief voor dit woord het nu gangbare ‘medebewind’ geïntroduceerd.²⁹

26 Stolker 2003, p. 771.

27 Hirsch Ballin 1988, p. 95.

28 Westerman & Wissink 2008, p. 504-505.

29 Over de introductie van de term medebewind kan verschillend worden gedacht. Verkade verwijst naar de dissertatie van L.J. 't Hooft uit 1928 als bron waarin het voor het eerst wordt gebruikt. Beel en Elzinga & De Lange verwijzen naar C. Van Vollenhoven als degene die het begrip in 1934 introduceert. (Beel 1935, p. 82; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 841; Verkade 1935, p. 149). Holterman wijst Van Vollenhoven aan als eerste pleitbezorger voor het begrip medebewind maar plaatst de introductie in 1929 (Holterman, <http://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=124##artikel124>). Inderdaad gebruikt 't Hooft de term in de afsluitende alinea van zijn in 1928 verschenen vergelijkend onderzoek naar autonomie en zelfbestuur in West-Europa: “...dat het stelsel van autonomie (of eigenmeesterschap) en zelfbestuur (of medebewind) der rijksdeelen...

Een ander voorbeeld van het in onbruik raken van een hele groep woorden is te vinden in hoofdstuk vier als de wetgeving voor psychiatrische patiënten wordt beschreven. Tot de inwerkingtreding van de Wet bijzonder opnemings in psychiatrische ziekenhuizen³⁰ is in de wetgeving het woord krankzinnigen in gebruik als gesproken wordt over de verpleegden. In het dagelijks spraakgebruik was dit al langer vervangen door psychiatrische patiënten. In dit onderzoek wordt hetzelfde woordgebruik gehanteerd als in de gebruikte bron. Deze keuze is gemaakt om zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke betekenis van de tekst te blijven maar ook om de leesbaarheid van het betoog te vergroten.

De onderzoeksfase van deze studie is op 1 juni 2014 beëindigd. Ontwikkelingen van na die datum zijn niet verwerkt in dit boek.

1.3 LEESWIJZER

De opbouw van dit boek is als volgt. Dit inleidende hoofdstuk geeft met de vraagstelling, onderzoeksopzet en onderzoeksmethode de kaders voor het onderzoek.

In het tweede hoofdstuk wordt het referentiekader voor het onderzoek gegeven. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de in het politieke debat over de bestuurlijke verhoudingen veelgebruikte metafoor *het Huis van Thorbecke*. In de daaropvolgende paragrafen wordt decentralisatie vanuit vier verschillende perspectieven beschreven. Deze perspectieven zijn: historisch, economisch, bestuurskundig-politologisch en juridisch. Dit leidt in de laatste paragraaf van het hoofdstuk tot een karakterisering van motieven die worden gehanteerd bij decentralisatie.

Het derde hoofdstuk is gewijd aan het juridische discours over decentralisatie. Na een inleidende paragraaf worden de staatkundige beginselen van Thorbecke beschreven. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop hij deze heeft toegepast in de organieke wetgeving over de decentrale overheden. De derde paragraaf van het hoofdstuk schetst hoe decentralisatie in de periode na Thorbecke is beschreven in de juridische literatuur.

In het hierop volgende vierde hoofdstuk wordt het parlementaire debat beschreven zoals dit over decentralisatie is gevoerd bij de totstandkoming en

(...) niet het éénige is, hetwelk rijke schakeering der deelen weet te verbinden met rijkseenheid" ('t Hooft 1928, p. 102). In zijn dissertatie, waarvoor Van Vollenhove als promotor optrad (bron: pedel W. van Beelen, Universiteit Leiden, in een mail d.d. 6 december 2013), hanteert hij voor het overige de dan nog gangbare term 'zelfbestuur'. Hij wijst op de wisselende betekenis van de term, maar hij pleit niet daadwerkelijk voor vervanging ervan door 'medebewind'. Van Vollenhoven doet dit in 1929 en 1934 wel: "de medewerking aan hooger taak (...) worde niet langer zelf-„bestuur" maar mede-„bewind" geheten" (Van Vollenhoven 1929, p. 7 en 1934, p. 108).

30 Wet van 29 oktober 1992, *Stb.* 1992, 669.

wijziging van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet. De motieven die in het debat worden opgevoerd worden geïdentificeerd. Het vierde hoofdstuk richt zich op decentralisatie als doelstelling van organieke wetgeving.

In het vijfde hoofdstuk wordt de daadwerkelijke praktijk van decentralisatie beschreven. Aan de hand van wetgeving voor vier beleidsdomeinen wordt ingegaan op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincies en gemeenten. Opnieuw is de focus hierbij gericht op de motieven voor decentralisatie die ten grondslag liggen aan de wetgeving. Het hoofdstuk laat zien hoe decentralisatie wordt vorm gegeven bij wetgeving voor beleidsdomeinen.

In het afsluitende zesde hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd en wordt op deze bevindingen gereflecteerd.

2 | Referentiekader

In het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksvraag en de -methode beschreven. Het bepalen van de onderzoeksvraag en de daarbij horende onderzoeksmethode bepalen het kader waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt een structuur gegeven voor de verwerking van de informatie die het onderzoek oplevert. Daaraan voorafgaand wordt eerst een stap zijwaarts gemaakt naar de metafoor *het Huis van Thorbecke*. Deze metafoor wordt veel gebruikt in het politieke debat over de bestuurlijke verhoudingen. De normatieve waarde van deze metafoor wordt hier op zijn merites beoordeeld.

Na de bespreking van de metafoor volgt een bespreking van het fenomeen decentralisatie. Volgend op een verkennend deel, wordt decentralisatie daarbij vanuit vier perspectieven beschreven. Het doel van de perspectivische bespreking is het identificeren van de motieven die worden opgevoerd voor decentralisatie. De motieven worden in de afsluitende paragraaf onderverdeeld in een aantal typen motieven. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag naar de typen motieven die er zijn voor decentralisatie.

2.1 DE METAFOOR HET HUIS VAN THORBECKE

De hoofdstructuur van de bestuurlijke inrichting van Nederland wordt ook wel met de metafoor *het Huis van Thorbecke* aangeduid. Het is een manier om “de territoriale organisatie van het binnenlands bestuur zoals deze ontstond als gevolg van de door Thorbecke geïnitieerde Grondwet van 1848 en de Gemeente- en Provinciewet van 1851”¹ in een beeld te vangen.

2.1.1 Opkomst van de metafoor

In de eerste helft van de negentiende eeuw is de metafoor van het gezin een gebruikelijke manier om de staat te beschrijven. De staat is in deze metafoor een samengaan van gezinsleden met dezelfde ervaringen die door gedeelde belangen aan elkaar zijn verbonden.²

1 Engels 2006, p. 6-7.

2 Witteveen 2000, p. 218.

In het latere discours over de bestuurlijke indeling van Nederland wordt veel gebruik gemaakt van metaforen uit de wereld van de bouw of de architectuur. Zo vergelijkt tijdelijk Minister van Binnenlandse Zaken De Kempenaer in een Kamerdebat in oktober 1848 de nieuwe Grondwet met een gebouw:

“Bij de vorige wets-ontwerpen zijn de hechte grondslagen voor ons staatsgebouw gelegd en de wanden opgetrokken, die dat gebouw zullen uitmaken. Wij zijn nu geroepen, de inwendige inrigting van hetzelfde te regelen, het bestuur der provinciale en gemeentelijke huishoudingen vast te stellen.”³

Ook Thorbecke maakt in zijn eerste parlementaire optreden in augustus 1840 gebruik van een bouwkundige metafoor. Thorbecke pleit in zijn rede voor een algehele herziening van de Grondwet. Zijn stelling dat een Kamerlid dat overtuigd is van algehele herziening niet kan stemmen voor een gedeeltelijke aanpassing onderbouwt hij met de metafoor van een bouwmeester:

“Hij zal doen wat de bouwmeester doet, die, geroepen om de fundamenten van een waggelend gebouw te herstellen, zich, zonder het algemeen verband in aanmerking te nemen, vergenoegt hier en daar een enkelen steen in te voegen.”⁴

In het tegenwoordige debat over de inrichting van het openbaar bestuur is *het Huis van Thorbecke* een veelgehoorde metafoor. Velen die zich een mening vormen over het stelsel gebruiken de metafoor in combinatie met andere bouwkundige termen. Het huis wordt gerenoveerd, verbouwd of gesloopt, etages worden opnieuw ingericht, fundamenten worden versterkt, muren en muurtjes worden verplaatst. Voor het Europese project is een extra verdieping gebouwd. Veelvuldig ook staat het huis op instorten of in de steigers en niet zelden moet het gestut worden.

De metafoor is zo ingeburgerd dat in de uitgave *Canon van het Recht* in een voetnoot wordt gemeld: “De bestuurlijke indeling van Nederland op drie niveaus, nationaal, provinciaal en gemeentelijk, wordt sinds 1848 algemeen aangeduid als het Huis van Thorbecke.”⁵ De metafoor van *het Huis* is zo, wordt ook door anderen gesteld, “al bijna 200 jaar het zinnebeeld van ons bestuurlijk stelsel”⁶ of is “al decennia lang leidend in het denken over de bestuurlijke inrichting”.⁷

Het is een misvatting dat de metafoor *het Huis van Thorbecke* al sinds 1848 in zwang is. De geschiedenis ervan gaat veel korter terug dan veelal wordt aangenomen. De database van historische kranten van de Koninklijke Biblio-

3 *Handelingen II* 1847/48, p. 965.

4 *Handelingen II* 1840, p. 36.

5 Secker 2010, p. 49.

6 Paardekooper & Ter Braak 2014, p.42.

7 Raad voor het Openbaar Bestuur 2010, p. 45.

theek laat zien dat de dagbladen *het Huis van Thorbecke* als beeld van de bestuurlijke inrichting pas gebruiken vanaf medio 1993.⁸ Dit als, ter gelegenheid van het ambtsjubileum van de liberaal Vonhoff als commissaris van de Koningin in Groningen, een symposium wordt georganiseerd. Dit symposium heeft als titel *Wat doen wij met het huis van Thorbecke?*⁹ In de eveneens door de Koninklijke Bibliotheek ontsloten database van historische tijdschriften uit de periode 1850-1940 komt de metafoor niet voor.

Ook in de wetenschappelijke literatuur is de beeldspraak van *het Huis van Thorbecke* een gangbare metafoor. Bij de bestudering van de literatuur voor dit onderzoek is de eerste verwijzing naar een huis gevonden in een artikel uit 1983. Aan het einde van een beschrijving van bestuurlijke ontwikkelingen schrijft Breunese: "Het door Thorbecke gegrondveste huis staat nog hecht overeind. De taken en bevoegdheden worden weer toegekend aan de in die tijd gegronde organen."¹⁰

In de Eerste en Tweede Kamer komt de metafoor in 1971 voor het eerst voor. Hij wordt door het Tweede Kamerlid Van Aardenne (VVD) gebruikt bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken: "Onze maatschappelijke ontwikkeling roept om een nieuwe bestuurlijke vormgeving, maar het huis van Thorbecke is een goede restauratie waard!"¹¹ In 1975 verwijst Van Aardenne nogmaals naar *het Huis van Thorbecke*. Daarna wordt de metafoor in december 1993 twee keer gebruikt door Minister van Binnenlandse Zaken Dales (PvdA) en nog een keer door het Tweede Kamerlid Franssen (VVD). Zoals uit de in onderstaande tabel opgenomen telling blijkt, vindt de metafoor vanaf dat jaar steeds vaker ingang en dan vooral in het gesproken woord.¹²

Geconcludeerd mag worden dat de metafoor *het Huis van Thorbecke* er een is die in het discours over de inrichting van het openbaar bestuur pas in de jaren negentig van de twintigste eeuw breed ingang heeft gevonden en veel jonger is dan vaak wordt verondersteld.

8 De database is op 7 augustus 2013 geraadpleegd via de internetpagina *kranten.kb.nl* met als zoektermen "Huis van Thorbecke" en "Thorbecke's huis".

9 *Nieuwsblad van het Noorden*, CdK Vonhoff 12,5 jaar in Groningen, 1 mei 1993, p. 11.

10 Breunese 1983, p. 466.

11 *Handelingen II* 1971/72, 10, p. 439.

12 Voor deze telling is op 7 augustus 2013 de database van parlementaire stukken geraadpleegd via de internetpagina's *statengeneraaldigitaal.nl* en *zoek.officielebekendmakingen.nl*. Als zoektermen zijn gebruikt "Huis van Thorbecke" en "Thorbecke's huis" voor de periode 1814 tot en met 2012. Voor de Kamerstukken zijn alleen de dossierstukken opgenomen in de zoekopdracht.

Tabel 2.1: Gebruik metafoor het Huis van Thorbecke *in beide kamers der Staten-Generaal*

Jaar	Handelingen	Kamerstukken	Totaal
1993	3	0	3
1994	0	0	0
1995	2	0	2
1996	4	0	4
1997	7	3	10
1998	0	1	1
1999	4	3	7
2000	4	0	4
2001	6	4	10
2002	7	4	11
2003	4	2	6
2004	12	2	14
2005	8	6	14
2006	10	0	10
2007	5	2	7
2008	7	2	9
2009	11	5	16
2010	11	6	17
2011	6	9	15
2012	7	5	12
Totaal	118	54	172

2.1.2 De metafoor als instrument voor het debat

Metaforen zijn retorische stijlfiguren die “de gekende werkelijkheid op een toegankelijke, maar selectieve wijze ordenen en bespreekbaar maken”.¹³ Metaforen kunnen zo een realiteit creëren die van invloed is op het denken en het handelen. Metaforen van de staat hebben verschillende functies. Ze ordenen en maken waarneming en waardering mogelijk. Een tweede functie is het weglaten van aspecten. Een derde functie is het overtuigen van de ontvanger van de boodschap. Een laatste functie is het aanzetten tot denken over de metafoor en waar zij voor staat.¹⁴ In de politiek worden metaforen gebruikt om een ingewikkeld probleem kort en bondig neer te zetten en richting te geven aan de door de spreker gewenste oplossing.¹⁵

¹³ Van Twist 1995, p. 43.

¹⁴ Witteveen 2000, p. 33-36.

¹⁵ Verhoeven 2009, p. 81; Witteveen 2000, p. 37.

Verschillende auteurs wijzen erop dat de metafoor van een huis voor Thorbecke's ontwerp van de inrichting van het openbaar bestuur niet passend is. Thorbecke ging uit van een dynamisch structuur die zich in de tijd zou kunnen ontwikkelen. Vaak wordt daarvoor een andere metafoor gehanteerd, die van het organisme.¹⁶ Met de constatering dat Thorbecke geen huis maar een organisme voor ogen had, wordt voorbij gegaan aan de manier waarop dit ontwerp door de gebruikers van de metafoor in het heden wordt beleefd. Die beleving is kennelijk die zoals ze wordt neergezet in de metafoor van *het Huis*.

Metaforen van een huis wekken een indruk van doortimmerd, robuust en stevig. Denk bijvoorbeeld aan gezegdes als 'zo vast als een huis' en 'dat staat als een huis'. Ook roept het associaties op met geborgenheid: 'zoals het klokje thuis tikt', 'huisje, boompje, beestje' en 'het huis van zijn vaderen'. De verbinding van het huis met de staatsman Thorbecke roept associaties op met gedegenheid en benadrukt een historische continuïteit.

In overeenstemming met de associaties die de metafoor oproept, is de veronderstelling dat de metafoor -en de structuur waar deze voor staat- te rigide en inflexibel is en dat ze wordt aangehaald door tegenstanders van verandering van de bestuurlijke structuur.¹⁷ Het is maar de vraag in hoeverre het gebruik van de metafoor *het Huis van Thorbecke* daadwerkelijk van invloed is op de pogingen de inrichting van het openbaar bestuur te veranderen. Zoals hiervoor is aangetoond wordt de metafoor pas in de jaren negentig van de twintigste eeuw ingevoerd in het discours over de inrichting van het openbaar bestuur. Dat is ver nadat dit discours in de naoorlogse periode is gestart en ook lang nadat de pogingen tot rigoureuze verbouwing, door voorstellen voor invoering van een vierde bestuurslaag, zijn losgelaten. Op die meest verstrekkende pogingen tot verandering kan de metafoor dan ook niet van invloed geweest zijn.

In de periode vanaf 1993 is de metafoor een retorisch instrument in het politiek en wetenschappelijk debat. Uit de telling van het gebruik van de metafoor blijkt dat de frequentie in het parlementaire taalgebruik toeneemt. De metafoor verspreidt zich en lijkt de vorm aan te nemen van een meme. Het concept van de meme is door Dawkins als gedachte-experiment geïntroduceerd in zijn boek *The Selfish Gene* (1976). Dawkins gebruikt de meme als eenheid van culturele evolutie analoog aan het gen. De meme fungeert daarbij als eenheid van spreading voor ideeën, symbolen en praktijken. De meme verspreidt zich door nabootsing onder mensen of in sociale netwerken.¹⁸ Maar waar een meme gericht is op evolutie van het zich verspreidende idee, kent de metafoor *het Huis van Thorbecke* geen verdere ontwikkeling. Ondanks de kritiek dat de metafoor niet strookt met het organische denken van Thorbecke

16 Engels 2006, 6-9; Toonen 2005, p. 15; Witteveen 2000, p. 218.

17 Klijnsma 2007, p. 91; Raad voor het Openbaar Bestuur 2010, p. 11 & p. 45.

18 Blackmore 2001, p. 225-227; Burman 2012, p. 79-80.

verandert de metafoor niet, hij zet niet aan tot reflectie. De metafoor wordt daarmee algemener, platter ook, ze verwordt tot een cliché. Witteveen noemt beeldspraak die niet aanzet tot nadenken zwakke metaforen. Kenmerk van zwakke metaforen is dat ze in slaap sussen, dat maakt ze tot een sterk retorisch instrument in een politiek betoog.¹⁹ In die zin kan de metafoor *het Huis van Thorbecke* gezien worden als instrument om het discours te beïnvloeden door met de beeldspraak te wijzen op de historische verankering en stabiliteit van de bestuurlijke inrichting.

2.2 DECENTRALISATIE, EEN VERKENNING

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de metafoor *het Huis van Thorbecke* een rol speelt in de discussie over de inrichting van het openbaar bestuur. Deze paragraaf gaat verder in op het fenomeen decentralisatie. Eerst wordt een beeld gegeven van wat in dit onderzoek onder decentralisatie wordt verstaan. In het tweede deel van deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op de perspectivische bespreking van decentralisatie in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk.

2.2.1 Begripsomschrijving decentralisatie

Dit onderzoek richt zich op decentralisatie: de verdeling van taken en bevoegdheden. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen territoriale en functionele decentralisatie. Bij functionele decentralisatie is er sprake van overdracht van taken aan een orgaan dat verantwoordelijk is voor een bepaalde overheidsfunctie. Een Nederlands voorbeeld hiervan zijn de waterschappen. Territoriale decentralisatie vindt plaats als taken worden overgedragen aan politieke of bestuurlijke organen die verantwoordelijkheid dragen voor gebiedsdeel zoals provincies en gemeenten.

Om de verhoudingen tussen territoriale bestuurslagen te herdefiniëren, is territoriale decentralisatie het uitgangspunt. In deze paragraaf wordt het fenomeen territoriale decentralisatie nader beschouwd. Onder territoriale decentralisatie wordt hier verstaan het overhevelen van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële middelen van een centrale(re) overheid naar onafhankelijk van deze overheid opererende autonome organen die een territoriale begrenzing kennen. De betrokken decentrale overheidslagen maken dus tegelijk onderdeel uit van de eenheidsstaat maar staan ook in een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de centrale staat.²⁰

¹⁹ Witteveen 2000, p. 44-45.

²⁰ Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 1.

Voorbeelden van decentralisatie in de Nederlandse context zijn het door de rijksoverheid overdragen van taken en bevoegdheden op het terrein van het sociaal beleid aan gemeenten en op het terrein van natuurbeleid aan provincies. Deconcentratie van taken, verzelfstandiging en privatisering of devolutie van overheidstaken of -organen worden in dit onderzoek niet als decentralisatie beschouwd.

Decentralisatie is geen typisch Nederlands fenomeen. Vrijwel elk land ter wereld kent meerdere overheidslagen waaraan taken en bevoegdheden zijn toebedeeld.²¹ De helft van de lidstaten van de Europese Unie heeft in de periode tussen 1980 en 2004 bevoegdheden overgedragen aan een decentrale overheid. Ander onderzoek laat zien dat in deze periode in 63 van 75 zich ontwikkelende landen taken en bevoegdheden zijn gedecentraliseerd. Grindle spreekt over een 'decentralisatierevolutie'. Internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank, hebben zich groot voorstander getoond van het overdragen van bevoegdheden aan decentrale overheden. Argumenten die deze instellingen voor decentralisatie opvoeren zijn de verhoogde doeltreffendheid en doelmatigheid en grotere responsiviteit van beleid.²²

De West-Europese landen hebben verschillende ontwikkelingen door-gemaakt bij de vorming van hun bestuurlijke inrichting. Daarbij is bepalend hoe de staat wordt geconcipieerd en welke bereidheid er is om de staatsmacht in te perken.²³ In federale stelsels is deze beperking grondwettelijk bepaald, in het Angelsaksische systeem is de decentrale macht historisch verworven. In de unitaire staten kan de decentrale macht vrij eenvoudig worden beperkt zonder historische of principiële beletsels. Volgens Lijphart is decentralisatie daar geen constitutionele maar een beleidsmatige keuze.²⁴

West-Europese staten zijn veelal in de loop van eeuwen geëvolueerd naar het staatssysteem dat ze nu kennen. Verondersteld wordt dat landen met een langdurige traditie gestoeld op machtsuitoefening door een vorst, centralistisch zijn ingericht met een zwakkere positie voor regionale of lokale overheden. De loop van de geschiedenis speelt zo een belangrijke rol bij de inrichting of wijziging van het staatssysteem.²⁵ Dit betekent dat er een belangrijk verband is tussen de oorsprong van bestuurlijke stelsels en de mate van decentralisatie.

Ook wordt een verband gelegd tussen decentralisatie en de mate van ontwikkeling van een land. Verondersteld wordt dat onderontwikkelde landen, mede door onderwijsachterstand en gebrek aan voldoende kader met bestuurlij-

21 Van den Berg 2011, p. 15; Oates 1999, p. 1120.

22 Alesina & Spolaore 2003, p. 1; Elazar 1996a, p. 351; Grindle 2007, p. 4-5; Marks & Hooghe 2004, p. 15.

23 Maes, 1982, p. 45.

24 Lijphart 1999, p. 188-189.

25 Elazar 1997, p. 248-249; Gallagher, Laver & Mair 2006, p. 185.

ke competenties, niet de mogelijkheid hebben om lokale overheden zelfstandig taken en bevoegdheden uit te laten voeren.²⁶ In de meeste geïndustrialiseerde landen bereikt de centralisatie van bevoegdheden een hoogtepunt in de tweede helft van de twintigste eeuw. Daarna neemt de centralisatie-beweging af en wordt een verdere specialisatie en het complexer worden van de structuur van het openbaar bestuur waargenomen. Een uitingvorm hiervan zijn bijvoorbeeld de metropolitane regio's die bekleed worden met specifieke bevoegdheden.²⁷

2.2.2 Decentralisatie en perspectieven

Na een eerste introductie van het begrip decentralisatie, kan het fenomeen decentralisatie ook vanuit andere gezichtspunten worden beschouwd. In de volgende paragrafen wordt dit vanuit vier verschillende gezichtspunten of perspectieven gedaan.²⁸ Deze vier zijn achtereenvolgens een historisch, een economisch, een bestuurskundig-politologisch²⁹ en een juridisch perspectief. Naast de vier genoemde invalshoeken zijn ook andere perspectieven op decentralisatie mogelijk, zoals vanuit de organisatiekunde of de sociologie. Deze en andere mogelijke perspectieven worden in dit onderzoek niet gehanteerd. Bij de bespreking van perspectieven is de beperking aangebracht dat deze betrekking moeten hebben op verdeling van overheidstaken en -bevoegdheden.

Elk van de vier perspectieven die in dit onderzoek worden toegepast, wordt gedragen door een andere wetenschappelijke discipline. Deze wetenschapsdisciplines onderscheiden zich door een aantal karakteristieken. Zo heeft elk van de disciplines zijn eigen object van onderzoek en verschillen de toegepaste onderzoeksbenaderingen en onderzoekstradities. Ook kent elk van deze disciplines zijn eigen theoretische raamwerk. Snellen spreekt van de vier rationaliteiten waaraan verantwoord overheidsbeleid moet voldoen: politiek, recht, economie en wetenschap.³⁰ In dit onderzoek wordt aan deze vier geschiedenis toegevoegd, dit vanwege eerdergenoemde historische invloed op de structuur van het openbaar bestuur.

Door meerdere perspectieven te gebruiken, wordt eenzelfde verschijnsel op verschillende manieren geduid. Ook maakt het duidelijk dat decentralisatie

26 Alesina & Spolaore 2003, p. 142.

27 Oates 1999, p. 1145.

28 In het algemeen spraakgebruik wordt met het woord perspectief bedoeld op het punt van waaruit iets wordt beschouwd. Hier verwijst perspectief naar een wetenschappelijke discipline van waaruit decentralisatie begrepen en verklaard wordt.

29 In dit onderzoek worden bestuurskunde en politicologie onder een gezamenlijk perspectief gevat. De verklaring hiervoor wordt gegeven in de paragraaf die aan dit perspectief is gewijd.

30 Snellen 1987, p. 1.

verschillend kan worden benaderd. Door hun verschillende benaderingen verrijken de gehanteerde disciplines dit onderzoek over decentralisatie. Op deze manier wordt een zo breed mogelijk beeld geschetst van decentralisatie. Het toepassen van verschillende wetenschapsdisciplines laat ook zien dat uiteenlopende overwegingen ten grondslag kunnen liggen aan de wens om taken en bevoegdheden te decentraliseren.

In dit onderzoek wordt gezocht naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan decentralisatie in Nederlandse wetgeving. Overwegingen kunnen expliciet zijn als ze worden omkleed met redenen, argumenten en rechtvaardigingen. Maar overwegingen kunnen ook impliciet blijven. In dat geval is er sprake van onderliggende drijfveren, beweegredenen of motieven. Deze kunnen achterhaald worden door interpretatie van de uitingen van een actor. Redenen geven verklarende informatie voor het handelen van de actor. Motieven geven informatie over de bedoeling van dat handelen. Dit onderzoek is gericht op dit laatste, het doorgronden van de bedoeling die de wetgever heeft bij decentralisatie. Daarom richt dit onderzoek zich primair op motieven bij decentralisatie. Motieven worden in dit onderzoek opgevat als uitingen van een bepaalde houding ten opzichte van decentralisatie. Kortom: bij dit onderzoek laat een motief de positie zien die de actor inneemt ten opzichte van het fenomeen decentralisatie. Een motief maakt duidelijk welke verschillende en uiteenlopende, impliciete en expliciete beweegredenen aan die positiekeuze ten grondslag liggen. De vier eerder geïntroduceerde perspectieven vormen de voedingsbodem voor de motieven. Daarom is 'het motief' een belangrijk sleutelbegrip van dit onderzoek.

De nu volgende bespreking van het fenomeen decentralisatie dient meerdere doelen. Het eerste doel is motieven voor decentralisatie te identificeren en deze onder te verdelen in typen motieven. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag voor dit onderzoek: Welke typen motieven voor territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden zijn er te onderscheiden vanuit historisch, economisch, bestuurskundig-politologisch en juridisch perspectief?

Een ander doel van de beschrijving van decentralisatie vanuit vier perspectieven is het geven van de in Nederland geldende primaire wettelijke kaders voor decentralisatie. Ten slotte maakt de beschrijving duidelijk hoezeer de verhouding tussen centrale en decentrale overheden een rol heeft gespeeld in de geschiedenis van Nederland.

2.3 EEN HISTORISCH PERSPECTIEF OP DECENTRALISATIE

In de vorige paragraaf is in algemene termen beschreven wat wordt verstaan onder territoriale decentralisatie en aansluitend is het geplaatst in een internationaal raamwerk. In deze paragraaf wordt decentralisatie vanuit historisch perspectief besproken. In de geschiedenis van het Nederlandse openbaar

bestuur is de verdeling van bevoegdheden een telkens terugkerend vraagstuk. Het verzet in de zestiende eeuw tegen keizer Karel V werd onder meer ingegeven door diens poging om het bestuur van de Nederlanden te centraliseren. Het streven naar centralisatie heeft ook daarna verschillende keren geleid tot woelingen uitmondend in opstand of omwenteling. In deze paragraaf wordt beschreven hoe vanaf de vestiging van de Republiek der Verenigde Nederlanden de balans tussen centralisatie en decentralisatie meermaals is verschoven. Deze geschiedschrijving eindigt bij de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815. In het derde hoofdstuk wordt de draad van de geschiedenis weer opgepakt bij de herziening van de Grondwet in 1848.

2.3.1 Van Keizerrijk naar Republiek

De Vrede van Westfalen markeert in 1648 het einde van verscheidene oorlogen in Europa. De Dertigjarige Oorlog, tussen de coalitie rond de keizer van het Heilige Roomse Rijk en zijn vooral protestantse tegenstrevers, wordt bezegeld. Ook aan de Tachtigjarige Oorlog tussen Spanje en de Republiek der Verenigde Nederlanden komt een einde. Een periode van stabiliteit in de Europese internationale orde breekt hiermee aan.³¹ De Vrede van Westfalen wordt ook gezien als het startpunt van een nieuw staatssysteem. Dit nieuwe staatssysteem betekende een breuk met het middeleeuwse verleden met zijn prins- en hertogdommen, graafschappen, vrije steden, feodalisme en het familiaal overerfde of kerkelijke bestuur. In het nieuwe denken over de staat is het ideaaltype dat van de eenheid; centraal bestuurd, homogeen samengesteld, zoveel mogelijk zelfvoorzienend en bekleed met een ondeelbare soevereiniteit binnen de eigen grenzen.³²

De Republiek lijkt in het zeventiende-eeuwse streven naar de eenheidsstaat de uitzondering op de regel.³³ Een van de belangrijkste redenen voor de Nederlandse opstand tegen het Habsburgse gezag, en daardoor de uiteindelijke vestiging van de Republiek, waren de terugkerende pogingen om het bestuur over de Nederlanden te unificeren en centraliseren.³⁴ Na verschillende aanzetten van de Bourgondische vorsten om de los van elkaar staande gewesten in de Lage Landen tot een eenheid te smeden, slaagt Keizer Karel V in de vereniging van de Nederlandse gewesten in de Zeventien Provinciën. Zijn streven naar eenwording van die provinciën realiseert hij onder meer door het uitbouwen van centrale regeringsorganen zoals de Raad van State en de Raad van

31 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 192.

32 Elazar 1996b, p. 420; Elazar 1997, p. 237.

33 Blom & Lamberts 2003, p. 374; Kortmann 1997, p. 15; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 62 en p. 95.

34 Van den Berg & Vis 2013, p. 16; Blom & Lamberts 2003, p. 378; Huussen 1989, p. 640; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 28-29.

Financiën, en het voorschrift om alle lokale en regionale gewoonterecht te codificeren.³⁵

Koning Filips II zet de pogingen van zijn vader om het bestuur over de Nederlanden te centraliseren voort, waarbij hij bestaande vrijheden en privileges wilde inperken. Een periode van onrust en escalatie tot een opstand is hiervan het gevolg.³⁶ Opstandige gewesten en steden ondertekenen in 1579 de *Unie van Utrecht*. Daarbij spreken zij af geen afzonderlijke vrede te zullen sluiten met de koning. Ze verklaren zich met elkaar te verbinden “om ten eeuwig en dage bijeen te blijven in alle vormen en op alle manieren alsof zij slechts één provincie waren” maar de verbinding gebeurt

“onverminderd de speciale en afzonderlijke privileges, vrijheden, uitzonderingsrechten, rechten, statuten, loffelijke en traditionele gewoonten, gebruiken en alle andere rechten van iedere provincie en van haar afzonderlijke steden, leden en haar inwoners”.³⁷

De *Unie van Utrecht* blijkt een belangrijke stap te zijn naar definitieve verzelfstandiging en ze wordt door sommigen gezien als de staatsregeling van de nieuwe staat.³⁸

Na het afzweren van de Spaanse koning als landsheer met het *Plakkaat van Verlatinge*, gaan de Staten-Generaal op zoek naar een nieuwe landsheer. Na een aantal mislukte pogingen besluiten de Staten van Holland in 1588 om zelf het landsheerlijk gezag op zich te nemen. De andere provincies volgen dit voorbeeld. Daarmee worden de provincies soevereine gewesten binnen het verband van een statenbond.³⁹ De provincies hebben formeel elk een gelijk aandeel in de macht en de bevoegdheid om belangrijke beslissingen te blokkeren. De Staten-Generaal vormt binnen de Republiek het voornaamste bestuursorgaan. Het doel van de statenbond is de handhaving van de eigen rechten en zelfstandigheid van de afzonderlijke provinciën. Samenwerking tussen de provincies is hiervoor het middel. Dit betekent dat de bestuurders van de Republiek constant de balans moeten zoeken tussen twee uitersten: eenheid en zelfstandigheid.⁴⁰ Een balans die niet vanzelfsprekend is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het conflict tussen prins Maurits en Johan van Oldebarnevelt over de vraag of de soevereiniteit ligt bij de Staten-Generaal of bij de gewestelijke staten.⁴¹

35 Blockmans 2003, p. 98.

36 Blockmans 2003, p. 108; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 28.

37 In: De Boer & Sap 2007, p. 25.

38 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 23; Van den Berg & Vis 2013, p. 73; De Boer & Sap 2007, p. XVIII; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 48; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 122.

39 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 49-50; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 122.

40 Van Deursen 2003, p. 121.

41 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 50.

Op het centrale niveau functioneren er in de Republiek naast de Staten-Generaal een aantal andere organen die met macht zijn bekleed. Voorbeelden hiervan zijn de Stadhouder, de Raad van State en de Generaliteitsrekenkamer.⁴² De afzonderlijke gewesten van de Republiek kennen ieder hun eigen Statenvergadering. Deze provinciale staten vaardigen leden, met last en ruggespraak, af naar de Staten-Generaal. Door deze staatsinrichting en door het 'polderen' wordt concentratie van teveel macht bij één belangengroep voorkomen. Ook vormt het stelsel van gewestelijke vertegenwoordiging een waarborg voor de decentrale inning van belastingen zodat het inrichten van sterke centrale instellingen hiervoor niet noodzakelijk blijkt.⁴³

Terwijl in de zeventiende en achttiende eeuw Europese staten tot een eenheid worden gesmeed, mede door de invloed van de monarchieën, blijft de Republiek tot aan de Bataafse Omwenteling vasthouden aan het oude systeem. De opstand tegen het Spaanse gezag heeft zo een conserverende werking die aanpassing van de staatsstructuur en hervorming van de maatschappij in de weg staat.⁴⁴ Pogingen van bijvoorbeeld raadspensionaris Van Slingelandt om hervormingen door te voeren, worden geblokkeerd door de lokale en regionale machtscentra.⁴⁵

2.3.2 Van Verenigde Republiek naar Bataafsche Republiek

De periode van stilstand in de staatkundige ontwikkeling na de vestiging van de Republiek eindigt aan het einde van de achttiende eeuw. Onder invloed van de Verlichting en het rationalisme ontstaan in de loop van de achttiende eeuw patriottische bewegingen gericht op onder meer de hervorming van het bestuur. De economische achteruitgang en het verlies aan internationaal prestige van de Republiek zijn belangrijke redenen voor de roep om verandering. De in 1795 ingezette Bataafse Omwenteling moet leiden tot een drastische verandering van de inrichting van het openbaar bestuur.⁴⁶ De periode die volgt blijkt er een te zijn van een "nauwelijks meer overzienbare opeenvolging van regimes en staatsregelingen"⁴⁷ waarbij ook de staatkundige verhoudingen steeds wijzigen.

Na de Bataafsche Omwenteling ontwerpen de leden van de nieuw ingestelde Nationale Vergadering een constitutie die de toekomst van het land vorm moet geven. De discussies – niet in het minst over het karakter van de staat: federaal of unitair⁴⁸ – leiden tot het Dikke Boek, zo genoemd vanwege de

42 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 126-127.

43 Van Deursen 2003, p. 121; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 63.

44 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 127.

45 Huussen 1989, p. 641.

46 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 88-90.

47 Roegiers & Van Sas 2003, p. 232.

48 Van den Berg & Vis 2013, p. 15 en p. 51; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 96.

omvang met meer dan 900 artikelen.⁴⁹ Het ontwerp wordt bij de volksraadpleging in 1797 weggestemd. In reactie hierop pleegt een radicale groep patriotten, ook wel radicale unitarissen genoemd vanwege hun streven naar een eenheidsstaat, met succes een greep naar de macht. Ze krijgen daarbij steun van de Franse regering. Een nieuwe grondwet wordt geschreven en deze wordt door het 'gezuiverde' electoraat wel aanvaard.⁵⁰ De *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* die in 1798 tot stand komt, is gericht op centralisatie. De eenheid en ondeelbaarheid van de Republiek staan voorop zoals blijkt uit de aanhef die begint met de woorden "Het Bataafsche volk, zig vormende tot eenen ondeelbaren staat(...)".⁵¹ Artikel 3 van de bij de Staatsregeling horende Acte maakt de breuk met het verleden duidelijk. De provinciale indeling wordt vervangen door het land op te delen in acht departementen die andere grenzen hebben dan de oude gewesten. Om definitief afscheid te nemen van het provincialisme uit de Verenigde Republiek krijgen de nieuwe departementen nieuwe, op de geografie gebaseerde, namen.⁵² De departementen zijn op grond van artikel 147 van de Acte ondergeschikt en verantwoording schuldig aan het nieuw ingevoerde centrale Uitvoerend Bewind. De nieuw gevormde eenheidsstaat breekt met het tot dan in de Republiek geldende concept van de corporatieve staat. Een staat waarbij vooral de groep waartoe men behoort, bepaalt wat iemands positie en rechten binnen het staatsverband zijn. Dit concept wordt vervangen door de ideeën van Rousseau over volkssoevereiniteit en het sociaal contract waarbij individuele burgers een wederkerige overeenkomst sluiten en zo de staat vormen. Dit nieuwe staats-concept gaat uit van één politiek gemeenschap met één volkswil waarbij dan ook geen ruimte is voor decentrale autonome bevoegdheden.⁵³

Ook de volgende omwenteling zorgt voor een nieuwe bestuurlijke structuur. In 1801 wordt, met steun van de Fransen het Uitvoerend Bewind afgezet en treedt een nieuw Staatsbewind aan dat minder op centralisatie is gericht.⁵⁴ Dit blijkt uit de nieuwe Staatsregeling waarin de departementale indeling van 1798 wordt teruggedraaid. De bekende historische gewestnamen en de meeste oude gewestelijke grenzen worden weer verwerkt in de nieuwe departementale structuur.⁵⁵ Overigens betekent dit geen volledige terugkeer naar de federale verhoudingen, de staat blijft één en ondeelbaar maar met decentrale trekken.⁵⁶ De departementen krijgen in artikel 70 van de nieuwe Staatsregeling de opdracht nauwkeurige uitvoering te geven aan "bevelen door of van wege het

49 Van den Berg & Vis 2013, p. 56.

50 Van den Berg & Vis 2013, p. 69; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 92.

51 In: De Boer & Sap 2007, p. 87.

52 Van den Berg & Vis 2013, p. 76.

53 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 96.

54 Van den Berg & Vis 2013, p. 95.

55 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 97 en p. 114; Roegier & Van Sas 2003, p. 230.

56 Van den Berg & Vis 2013, p. 96.

Staatsbewind uitgevaardigd”.⁵⁷ Daarnaast krijgen ze op grond van artikel 71 van de Staatsregeling 1801 een mate van autonomie binnen de grenzen van de eenheidsstaat:

“Dezelve hebben de beschikking over alles, wat tot de gewone Inwendige Politie, Oeconomie en Finantie van het Departement behoort, en vermogen daaromtrent Statuten, Keuren, Reglementen en Ordonnantiën te arresteren, mits dezelve niet strydig zyn met de algemeene Wetten.”⁵⁸

De door de decentrale overheden teruggekregen bevoegdheden zijn wel onderworpen aan hoger toezicht.⁵⁹

In 1805 wordt het Staatsbewind door Napoleon vervangen door het eenhoofdig bestuur van een raadspensionaris. Een ambt dat wordt toevertrouwd aan R.J. Schimmelpenninck. De nieuwe Staatsregeling houdt de departementale structuur in tact en wijzigt niet veel in de decentralisatiebepalingen.⁶⁰ In artikel 62 wordt een herziening van de organisatie van departementen en de gezagsverhoudingen tussen departementen en de nationale regering aangekondigd. Duidelijk wordt gesteld dat de besluiten van departementale besturen niet strijdig mogen zijn met de algemene wetten of het algemeen belang.

2.3.3 Van Koninkrijk en Keizerrijk

De in de Staatsregeling van 1805 aangekondigde herziening van het departementale bestuur komt niet tot stand. Al na een jaar volgt de volgende omwenteling met de vestiging van de monarchie onder Lodewijk Napoleon. De stichting van het Koninkrijk Holland betekent dat opnieuw een nieuwe grondwet wordt gepresenteerd, dit keer Constitutie genoemd. De eenheid van de staat wordt in artikel 13 van de Constitutie benoemd, evenals de bestuurlijke indeling: “Het Rijk is één, en blijft verdeeld in Departementen, Ringen en Gemeenten.”⁶¹ De in 1801 aan de departementen geboden autonomie wordt met deze Constitutie weer teruggedraaid. De departementale besturen worden in artikel 62 belast “met het doen uitoefenen der Wetten en bevelen, welke aan hun van wegens het Gouvernement worden gegeven”.⁶² Door zijn wetgeving is Lodewijk Napoleon erin geslaagd “om een regionaal verdeelde republiek te transformeren tot een centraal geleide staat”.⁶³

57 In: De Boer & Sap 2007, p. 124.

58 In: De Boer & Sap 2007, p. 124.

59 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 133.

60 Van den Berg & Vis 2013, p. 119.

61 In: De Boer & Sap 2007, p. 143.

62 In: De Boer & Sap 2007, p. 147.

63 Van den Berg & Vis 2013, p. 158.

Onvrede over het bestuur van het Koninkrijk, de te geringe bijdrage van het Koninkrijk aan de Napoleontische oorlogen en de handhaving van het Continentaal Stelsel leiden in 1810 tot de inlijving van het Koninkrijk door het Franse keizerrijk. De inlijving betekent dat de Bataafse Republiek zijn onafhankelijkheid verliest. De inlijving vormt een scherpe breuk met het verleden.⁶⁴ De invoering van Franse wetgeving en het Franse administratieve systeem liggen ten grondslag aan deze breuk met het oude bestel. Voor een tweede keer wordt een volledig nieuwe departementale indeling doorgevoerd. Zoals het hele Keizerrijk, worden ook de Nederlanden centraal vanuit Parijs en volgens het Franse model bestuurd.⁶⁵ Wel blijven de Hollandse departementen een zekere mate van zelfstandigheid genieten. De staatsschuld en belastingheffing blijven bijvoorbeeld afzonderlijk geregeld en de bij keizerlijk decreet benoemde gouverneur-generaal Lebrun houdt enige handelingsvrijheid.⁶⁶

2.3.4 Verenigd Koninkrijk der Nederlanden

De nederlaag die Napoleon in 1813 lijdt in de Volkerenslag bij Leipzig, luidt ook de neergang in van de Franse overheersing over continentaal Europa. Nederland herwint zijn onafhankelijkheid en prins Willem Frederik, zoon van de laatste stadhouder, wordt door het driemanschap gevormd door de staatsmannen Van der Duyn van Maasdam, Van Limburg Stirum en Van Hogendorp verzocht om de soevereiniteit over de nieuwe staat te aanvaarden. Willem I stelt eind 1813 een commissie aan die de opdracht krijgt een nieuwe grondwet tot stand te brengen. Tot voorzitter van de commissie wordt Van Hogendorp benoemd. De vorst adviseert de commissie om de *Schets van eene Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden* die Van Hogendorp heeft geschreven, te gebruiken als basis voor de werkzaamheden.⁶⁷ De commissie moet op zoek naar een balans tussen restauratie van de situatie in de voormalige Republiek enerzijds en veranderingen doorgevoerd sinds de Bataafse revolutie anderzijds. Met name Van Hogendorp is voorstander van gedeeltelijke restauratie. Een federale staatsvorm is voor hem een gepasseerd station, maar voor de organisatie van het regionale en lokale bestuur is restauratie naar de oude toestand zijn ideaal.⁶⁸

De vernieuwingsgezinden, waaronder Van Maanen trekken echter meermaals aan het langste eind.⁶⁹ De bestuurlijke inrichting van het nieuwe ko-

⁶⁴ Roegier & Van Sas 2003, p. 233.

⁶⁵ Van den Berg & Vis 2013, p. 169; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 115.

⁶⁶ Van den Berg & Vis 2013, p. 171; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 95.

⁶⁷ Van den Berg & Vis 2013, p. 197.

⁶⁸ Van den Berg & Vis 2013, p. 198.

⁶⁹ Van den Berg & Vis 2013, p. 193.

ninkrijk gaat dan ook grotendeels door op de weg die onder de Fransen is ingeslagen. De periode van vóór 1795 komt terug in naamgeving van instituties zoals Staten-Generaal en provinciale staten.

Uitgangspunt van de nieuwe staatsinrichting voor de Verenigde Nederlanden is een versterking van de centrale overheid met beperkte autonomie voor de decentrale overheden.⁷⁰ De Koning krijgt regelgevende of goedkeurende bevoegdheid voor de samenstelling, de werkzaamheden en de begroting van de provincies (artikelen 74, 75 en 84 Grondwet 1814). Taken van de provincies worden gevorderd via medebewind of kunnen autonoom (artikelen 86 en 88 Grondwet 1814) worden uitgevoerd. De gegeven autonomie is echter beperkt. Zelfstandig kan besloten worden over 'gewone inwendige politie en oeconomie', maar verordeningen hierover worden ter goedkeuring voorgelegd aan de vorst. Over het lokale bestuur wordt in de Grondwet verhoudingsgewijs beperkt gesproken. Volgens artikel 81 wordt het lokale bestuur ingericht naar de lokale omstandigheden. Daarbij moeten ze in overeenstemming zijn met de door de vorst goed te keuren provinciale reglementen. De uniformering van het lokale bestuur wordt deels teruggedraaid. Niet langer is er uitsluitend sprake van 'de gemeente' als lokale overheid, maar oude termen als heerlijkheid, district, stad en dorp vinden hun weg in bijvoorbeeld artikel 94 van de Grondwet. Dit artikel laat aan lokale besturen de vrijheid om de eigen huishoudelijke belangen te regelen zolang hierbij geen strijdigheid bestaat met algemene wetten of het algemeen belang van de inwoners.

Als gevolg van de samenvoeging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden tot het Koninkrijk der Nederlanden wordt de Grondwet een jaar later al weer herzien. Voor de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen heeft deze herziening echter weinig gevolgen.⁷¹ Wel wordt in de Grondwet van 1815 in het vierde hoofdstuk, getiteld *Van de Staten der Provinciën*, een aparte afdeling gewijd aan de *Plaatselijke Besturen*.

Voor de vraag waarom de provincies en lokale overheden in de periode van de restauratie niet hun oude zelfstandigheid terug wisten te winnen, zijn verschillende antwoorden te geven. Een eerste verklaring bieden de ervaringen uit het nog recente verleden van de Republiek der Verenigde Nederlanden. De als stroperig ervaren besluitvorming en het 'particularisme', het denken vanuit het provinciaal belang, worden negatief beoordeeld. Daar valt tegen in te brengen dat centralisatie in het debat tussen de Koning en de Kamer een terugkerend discussiepunt is. Van Hogendorp wijst er bijvoorbeeld op dat de grondwettelijke verhoudingen tussen centrale en decentrale overheden niet worden gerespecteerd.⁷²

Een tweede verklaring is de regeerstijl van Koning Willem I. In tegenspraak met de oude traditie van zelfbestuur, bemoeit de vorst zich met vrijwel alle

70 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 136; Roegier & Van Sas 2003, p. 247.

71 De Monchy/Günther 1976, p. 21.

72 Van Sas 2004, p. 426.

aspecten van het landsbestuur en voert hij zijn ambities op eigenzinnige manier door.⁷³ Instrumenten die Willem I hiervoor ter beschikking staan zijn onder meer de bevoegdheden bij de samenstelling van provinciale staten en goedkeuring van de provinciale begroting. Ook de uniformerende decreten bieden het decentrale bestuur weinig vrije ruimte.⁷⁴

Met de Grondwet van 1815 eindigt deze beschrijving van decentralisatie vanuit historisch perspectief. Tussen 1815 en 1848 worden in de Grondwet geen voor dit onderzoek relevante wijzigingen in de verhouding tussen de bestuurslagen aangebracht. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe de bestuurlijke structuur van Nederland in 1848 wijzigt als gevolg van de algehele grondwetsherziening in dat jaar. In de nu volgende paragraaf wordt decentralisatie beschreven vanuit een economisch perspectief.

2.4 EEN ECONOMISCH PERSPECTIEF OP DECENTRALISATIE

De tweede beschrijving van decentralisatie wordt gegeven vanuit een economisch perspectief. Daarbij wordt onderzocht welke drijfveren door de economische wetenschap worden gegeven voor decentralisatie. Hiermee wordt een basis gelegd voor het typeren van motieven voor decentralisatie.

De economische wetenschap houdt zich onder andere bezig met vraagstukken over de verdeling van schaarse goederen. Doelstelling is daarbij de maximalisatie van de welvaart. Eén van de onderzoeksgebieden die economen bestuderen is de publieke sector en het functioneren van de overheid. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de rol en taak van de overheid en de manier waarop daar invulling aan wordt gegeven. De vraagstelling vanuit de economische optiek is wat de optimale verdeling is van taken over verschillende overheidsniveaus zodat de welvaart in een staat maximaliseert. Hierna worden de hoofdlijnen van de economische theorie over een optimale taakverdeling tussen overheden besproken. Dit gebeurt aan de hand van de door Tiebout en Oates ontwikkelde theorieën over respectievelijk *Voting with your feet* en *Fiscal federalism*.

2.4.1 *Voting with your feet*

Door de Amerikaanse econoom Tiebout is in 1956 een model ontwikkeld dat bekend is geworden met de uitdrukking *Voting with your feet*. Het model beschrijft hoe het aanbod van overheidsvoorzieningen het beste kan aansluiten bij de voorkeuren van de kiezer-consument. Tiebout stelt dat de burger op lokaal niveau een vrije vestigingskeuze heeft. Daarbij gaat hij op zoek naar

73 Roegiers & Van Sas 2003, p. 254.

74 Van den Berg & Vis 2013, p. 217.

de gemeenschap waarvan het aanbod aan voorzieningen het beste aansluit bij zijn eigen voorkeuren. Een tweede afweging die de burger daarbij maakt is de hoogte van belasting die hij bereid is te betalen voor het gewenste voorzieningenniveau. Tiebout stelt dat als het aantal decentrale eenheden groter is én als de variëteit tussen hen groter is, de kans toeneemt dat aan de vraag van de individuele burger kan worden tegemoetgekomen.⁷⁵ Als er veranderingen worden aangebracht in het aanbod van voorzieningen of in de hoogte van belastingen maakt de burger de afweging of hij deze verandering accepteert of dat hij zich elders vestigt. Door zich elders te vestigen doet hij zijn invloed gelden, vandaar de uitdrukking *Voting with your feet*. De decentrale gemeenschappen gaan volgens het model van Tiebout de concurrentie met elkaar aan zoals op de private markt ondernemingen elkaar beconcurreren.

Op het centrale niveau kan de burger niet vrij kiezen in welk land hij zich vestigt, de centrale overheid probeert zich weliswaar aan te passen aan het door het collectief van burgers gewenste aanbod aan voorzieningen maar dit aanbod kan nooit tegemoetkomen aan de vraag van de individuele burger. Volgens het model van Tiebout kan het aanbod van overheidsvoorzieningen dan ook het beste gebeuren door lokale overheden. Door hun onderlinge concurrentie worden de voorkeuren van individuele burgers het beste benaderd. Daarmee wordt de optimale taakverdeling bereikt en zo wordt bijgedragen aan de maximalisatie van de welvaart.

2.4.2 *Fiscal federalism*

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw ontwikkelde de Amerikaan Oates zijn theorie over het *fiscal federalism*. Daarmee borduurt hij voort op het werk hierover van auteurs als Andrews, Samuelson en Musgrave.⁷⁶ Het *fiscal federalism* richt zich op de efficiënte uitvoering van overheidsfuncties.⁷⁷ Deze functies zijn de stabilisatie van de economie met een stabiel prijspeil en hoge werkgelegenheid, de herverdeling van inkomen en de toedeling of allocatie van publieke goederen. De eerste twee overheidsfuncties zijn taken voor de centrale overheid. Decentrale overheden hebben, door hun open economie binnen de staat en door gebrek aan instrumenten, niet de mogelijkheid om hun eigen economie te beheren en beïnvloeden. Als deze functies op lokaal niveau worden uitgevoerd ontstaat er fiscale en monetaire concurrentie tussen gemeenten met negatieve economische gevolgen voor het geheel.⁷⁸

Voor de toedeling van publieke goederen is het beeld minder eenduidig. De centrale overheid kan het beste voorzien in zuiver publieke goederen. Dit

⁷⁵ Tiebout 1956, p. 418.

⁷⁶ Oates 2005, p. 351.

⁷⁷ Oates 1999, p. 1120.

⁷⁸ Oates 1972, p. 3-8; Maes 1982, p. 165.

zijn goederen waarvan een consument niet kan worden uitgesloten zoals schone lucht of landsverdediging. Als een lokale overheid hierin zou voorzien, genieten de omliggende gemeenten mee van de voordelen zonder er de lasten voor te dragen (het zogenoemde *free-rider* gedrag).⁷⁹

Maar de centrale overheid kan minder goed dan lokale overheden inspelen op de uiteenlopende wensen en voorkeuren van burgers. Dit leidt tot uniformering van het gecentraliseerde aanbod van overheidsvoorzieningen waarbij het resultaat altijd een compromis is tussen de verschillende voorkeuren. Een uit economisch oogpunt sub-optimaal resultaat is het gevolg. Door overheden op decentraal niveau in te laten spelen op de voorkeuren van de individuele burger neemt de economische doeltreffendheid van het overheidsoptreden toe.⁸⁰

Naast het door Tiebout genoemde voordeel van decentralisatie – de burger kiest welk voorzieningspakket past bij zijn behoefte – benoemt Oates nog een aantal andere voordelen van een decentraal aanbod. Een eerste voordeel is dat een decentraal aanbod kan leiden tot meer experimenteren en innovatie. Omdat er meerdere onafhankelijk van elkaar opererende overheden een dienst aanbieden is er ruimte voor variatie en diversiteit in de wijze waarop het aanbod tot stand komt. Hiermee hangt samen de druk die ontstaat door elkaar beconcurrerende overheden. Bij een aanbod door de centrale overheid ontbreekt concurrentie en is de drang tot vernieuwing en efficiëntere uitvoering mogelijk minder sterk.⁸¹

Een ander argument dat pleit voor een decentraal aanbod van publieke voorzieningen is de directere relatie tussen besluitvorming over uitgaven en de heffing van belasting. Als een lokale gemeenschap zelf de belasting moet opbrengen voor de lokale publieke dienstverlening zijn burgers eerder geneigd om de voordelen en kosten ervan tegen elkaar af te wegen. Als de publieke dienstverlening centraal wordt gefinancierd zijn burgers geneigd om het beroep op het aanbod van voorzieningen te maximaliseren.⁸²

Oates komt tot de conclusie dat een gemengd systeem met elementen van centralisatie en decentralisatie de economisch optimale verdeling van bevoegdheden kent om uitvoering te geven aan de overheidstaken.⁸³ Daarbij poneert hij zijn decentralisatie theorema:

“For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective

79 Oates 1972, p. 8-10.

80 Oates 1972, p. 11-12.

81 Oates 1972, p. 12-13.

82 Oates 1972, p. 13.

83 Oates 1972, p. 14-15.

jurisdictions than for the central government to provide any specific and uniform level of output across all jurisdictions.”⁸⁴

Voor het theorema moet worden voldaan aan twee vooronderstellingen. De eerste vooronderstelling is dat er geen schaalvoordelen optreden door centrale uitvoering van taken. De tweede vooronderstelling is dat de voorkeuren van burgers uiteenlopen en territoriaal homogeen gegroepeerd zijn.⁸⁵

In het laatste kwart van de twintigste eeuw is aan de theorievorming over *fiscal federalism* toegevoegd het inzicht dat beleidsmakers en –beslissers ook een eigen agenda hebben. Dit kan bijvoorbeeld zijn de instandhouding van de eigen organisatie of het versterken van de eigen positie. Daarbij wordt verwezen naar de overheid als de ‘Leviathan’, de allesomvattende monopolistische overheid. Door decentralisatie van bevoegdheden ontstaat concurrentie tussen de verschillende overheden. Deze concurrentie dwingt hen om de eigen uitgaven zoveel mogelijk te beperken en de eigen omvang in toom te houden. Op die manier kan decentralisatie ook helpen om een zich steeds verder uitbreidende overheid in te perken. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit effect zich alleen voordoet als de decentrale overheden een eigen bevoegdheid voor belastingheffing hebben. Als zij voornamelijk afhankelijk zijn van uitkeringen van de centrale overheid is het motief om uitgaven te beperken afwezig en bestaat het risico dat overheidsbudgetten juist groeien in plaats van afnemen.⁸⁶

Het economisch perspectief op decentralisatie kent een aantal beperkingen. Een eerste beperking is dat het de rol van de overheid als verdeler van schaarse als vertrekpunt neemt. Op basis hiervan zijn de overheidsfuncties beperkt tot die van stabilisatie, herverdeling en allocatie. De overheid heeft echter ook andere functies die niet worden bepaald door het beslag op de schaarse middelen, maar door ideologische of fundamentele waarden en normen. Voorbeelden hiervan zijn de bevordering van maatschappelijke participatie, regelgeving over ethische kwesties en vraagstukken over de internationale rechtsorde. Deze overheidstaken kunnen weliswaar economische gevolgen hebben, maar over het beleid wordt primair besloten op grond van ideologische keuzes.⁸⁷

Een tweede beperking is dat volledige informatie wordt verondersteld op grond waarvan de burger zijn keuze maakt om zich te vestigen. Deze volledige informatie zal in de praktijk zelden aanwezig zijn.⁸⁸ En als de situatie van volledige informatie wel aanwezig is, is het de vraag of de burger door de

84 Oates 1972, p. 35.

85 Oates 1972, p. 36-37.

86 Oates 2005, p. 355-356.

87 Maes 1982, p. 168.

88 Maes 1982, p. 168.

hoeveelheid aan informatie en de complexiteit ervan wel in staat is om de informatie te overzien alvorens hij tot zijn keuze komt.

Een derde beperking is dat het *fiscal federalism* een direct verband legt tussen het heffen van belasting en het niveau van voorzieningen dat met de belastingopbrengsten wordt gerealiseerd. De burger kan, zo is de veronderstelling, kiezen welke belastingdruk hij bereid is te dragen voor een bepaald voorzieningenniveau. Deze veronderstelling gaat echter niet op in het geval dat de decentrale overheid, zoals in Nederland, de publieke voorzieningen maar voor een beperkt deel financiert uit de eigen belastingopbrengsten. In dat geval zijn er voor de burger onvoldoende financiële prikkels om naar een andere gemeente te verhuizen.

Een bedenking die tegen de toepasbaarheid van de economische theorieën over decentralisatie kan worden ingebracht is, dat zij uitgaan van de vooronderstelling dat beslissingen worden genomen door volledig rationele mensen. Beslissingen over het aanbod van publieke voorzieningen worden echter genomen in complexe besluitvormingsprocessen waarbij actoren niet noodzakelijk op basis van rationele overwegingen tot een besluit komen. Ideologische en emotionele standpunten spelen bij de besluitvorming evenzeer een rol.⁸⁹ De economische benadering gaat voorbij aan andere overwegingen, zoals politieke, die een rol kunnen spelen bij besluitvorming.⁹⁰

Na de bespreking vanuit economisch perspectief wordt decentralisatie in de volgende paragraaf besproken vanuit bestuurskundig-politologisch perspectief.

2.5 EEN BESTUURSKUNDIG-POLITICOLOGISCH PERSPECTIEF OP DECENTRALISATIE

Een derde perspectief om decentralisatie te bestuderen vormt het bestuurskundig-politologisch perspectief. Politicologie richt zich op politieke theorieën en bestudeert politieke structuren, politieke processen en politiek gedrag. Daarbij is een belangrijke vraag wie macht heeft, hoe de machtsverdeling tot stand komt en hoe er om wordt gegaan met macht. Bestuurskunde richt zich op het openbaar bestuur. De focus ligt op bestuurlijke processen zoals besluitvorming, agendasetting en machtsrelaties. Beleidsvoering is een ander belangrijk object van bestuurskundig onderzoek. Bij bestuurskundig onderzoek worden inzichten van andere disciplines – zoals rechten, economie, sociologie en politicologie – geïntegreerd. Van deze disciplines neemt politicologie in de bestuurskunde een belangrijke positie in. Bestuurskunde en politicologie zijn hierdoor nauw aan elkaar verwant. Om die reden worden beide disciplines in dit onderzoek onder één perspectief gevat. Dit wordt in dit onderzoek het bestuurskundig-politologisch perspectief genoemd. Het hier gepresenteerde

⁸⁹ Berg 1975, p. 12.

⁹⁰ Alesina & Spolaore 2003, p. 143.

bestuurskundig-politicologisch perspectief biedt verklaringen voor decentralisatie en levert zo een bijdrage aan het typeren van motieven voor decentralisatie.

De stap van het economische naar het bestuurskundig-politicologische perspectief op decentralisatie kan goed worden gezet met het vervolg van de eerder aangehaalde oratie van de bestuurskundige Berg. Hierin geeft hij aan de hand van drie modellen verklaringen voor decentralisatie. Het eerste model is de al uiteengezette economische theorie van het *fiscal federalism*. De andere twee bestuurskundige modellen zijn het bureaucratisch aanbodmodel en de politieke vraagtheorie. Na de bespreking van beide verklarende modellen wordt een algemene beleidstheorie voor decentralisatie gegeven. Tot slot wordt stil gestaan bij de relatie die wordt gelegd tussen decentralisatie en macht.

2.5.1 Het bureaucratisch aanbodmodel

Het bureaucratisch aanbodmodel neemt de bureaucratie van de overheidsorganisatie als vertrekpunt. Omdat de problemen en taken van de overheid complex zijn, worden deze vraagstukken opgeknipt in deelaspecten waarvoor een oplossing wordt gezocht. Hierdoor vindt ook binnen de overheidsorganisatie verdeling en specialisatie plaats. De verschillende ministeries met hun onderverdeling in directoraten-generaal, diensten en directies zijn hiervan een voorbeeld.⁹¹

Door het opknippen van beleidsvragen bestaat het risico van verkokering.⁹² Verkokering is het onafhankelijk van elkaar voeren van beleid door verschillende overheidsonderdelen. Overheidsorganisaties zijn vaak opgedeeld naar beleidssectoren zoals onderwijs, zorg en ruimtelijke ordening. Sectorale indelingen vallen meestal niet samen met categorale indelingen (bijvoorbeeld ouderen, gehandicapten, jongeren), functionele indelingen (beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering) of territoriale indelingen (verstedelijkt en landbouwgebied).⁹³ Hierdoor ontstaat het risico dat sectoraal beleid wordt gevoerd zonder dat rekening wordt gehouden met wat in andere beleidssectoren of overheidsonderdelen speelt. Deze verkokering kan er toe leiden dat het gevoerde beleid in de ene sector ingaat tegen doelstellingen van een andere sector. Een veel gebruikt voorbeeld voor verkokering is het jeugdbeleid. Jeugdbeleid wordt vorm gegeven in verschillende beleidssectoren: welzijn, zorg, onderwijs en justitie. Om het algehele overheidsbeleid te doen slagen wordt coördinatie door een hiërarchische top nodig gevonden.⁹⁴ Voor jeugdbeleid is een voorbeeld van die centrale coördinatie de aanstelling van de Minister van Jeugd en Gezin in het laatste kabinet Balkenende.

91 Berg 1975, p. 15-16.

92 Berg 1975, p. 17-18.

93 Van der Meer 2008, p. 65.

94 Berg 1975, p. 17-18.

De omvang en de complexiteit van het overheidsbeleid maakt het echter ondoenlijk om de noodzakelijke coördinatie volledig op het centrale niveau plaats te laten vinden.⁹⁵ Decentrale overheden kunnen daarbij een rol spelen door een deel van de coördinatie over te nemen. Aan de hand van algemene beleidslijnen, die op centraal niveau worden vastgesteld, kunnen decentrale overheden de coördinatie op zich nemen van een “lokaal samenhangend en aan de lokale eisen tegemoetkomende beleid”.⁹⁶ Opnieuw is jeugdbeleid hiervan een goed voorbeeld. Volgens plan wordt de volledige uitvoering van het jeugdbeleid vanaf 2015 gelegd bij gemeenten zodat bestaande verkokering doorbroken kan worden.

Door Maes wordt tegen het bureaucratisch aanbodmodel ingebracht dat de centrale overheid in plaats voor decentralisatie ook kan kiezen voor vormen van deconcentratie van de overheidsfuncties.⁹⁷ Daarbij gaat hij voorbij aan de rol van de lokale volksvertegenwoordiging als orgaan om in te spelen op lokale voorkeuren.

2.5.2 De politieke vraagtheorie

Een ander model dat Berg in zijn oratie bespreekt is dat van de politieke vraagtheorie. Het vertrekpunt voor dit model is de vraag naar overheidsbeleid. Deze vraag komt op allerlei manieren terecht bij politieke beslissers. In tegenstelling tot de eerder beschreven modellen komt overheidsbeleid in het politieke model niet tot stand als gevolg van een weloverwogen keuze uit alternatieven of op grond van bureaucratische besluitvorming. De politieke besluitvorming is de uitkomst van een onderhandelingsproces tussen partijen, groepen en individuen met uiteenlopende en concurrerende standpunten, belangen en percepties. Deze zijn, net als de voorkeuren van de stemmende burger, steeds aan verandering onderhevig. Bij de besluitvorming wordt door aanpassing en compromisvorming een oplossing gevonden die voor alle betrokken actoren acceptabel is.⁹⁸

Als de besluitvorming heeft plaatsgevonden, moet getoetst worden of het ingezette beleid overeenkomt met de wensen van de burger. Deze toetsing kan weer leiden tot aanpassing van het beleid. Zo ontstaat een voortdurend proces waarbij beleid steeds met kleine stapjes aangepast, getoetst en opnieuw aangepast wordt. Voor de toetsing van het beleid is direct contact met de burger van belang. Deze toetsing is het beste te realiseren op lokaal niveau. Dit omdat op dat niveau de afstand tussen kiezer en politiek zowel fysiek als mentaal het makkelijkst is te overbruggen. De kiezer staat in een directer

95 Elazar 1990, p. 20.

96 Berg 1975, p. 23.

97 Maes 1982, p. 172.

98 Berg 1975, p. 26-27.

contact met de gekozen vertegenwoordiger en de kennis over het beleidsprobleem staat dicht bij zijn leefwereld. Ook vormen kiezer en gekozene op lokaal niveau eerder een homogene groep zodat hetzelfde wordt gedacht over het onderwerp. Dit leidt tot de conclusie dat overheidsbeleid dat is afgestemd op de vraag van de burger, een decentraliserende werking heeft.⁹⁹

Berg ziet nog een aantal voordelen van politieke decentralisatie. Allereerst is het lokale niveau geschikt om politieke participatie van burgers te bevorderen. Omdat op lokaal niveau sprake is van een afweging van belangen, acht hij deze vorm van politieke participatie waardevoller dan de participatie via een actiegroep of belangenorganisatie die zich op maar één onderwerp richt. Een tweede voordeel is de rol die de lokale democratie kan spelen als selectie- en scholingsinstituut voor politici. Het derde voordeel dat van politieke decentralisatie uitgaat, is de flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden en wensen. Als de lokale overheid de bevoegdheid heeft om zelf beleid te voeren kan het beleid worden aangepast aan lokale veranderingen die afwijken van het landelijke beeld. Een vierde voordeel is de mogelijkheid om op lokaal niveau te experimenteren met beleidsoplossingen. Dit kan makkelijker in een kleine bestuurlijke eenheid dan op landelijke schaal. In een kleine gemeenschap zijn de effecten van een experiment sneller zichtbaar en komen beslissers makkelijker tot overeenstemming over nieuwe initiatieven.¹⁰⁰

2.5.3 Beleidstheorie van decentralisatie

De bestuurskundigen Fleurke, Hulst en De Vries hebben een model ontwikkeld om effecten van decentralisatie te analyseren. Dit analysemodel geeft een algemene beleidstheorie voor decentralisatie. Het model van Fleurke c.s. bestaat uit drie elementen. De eerste twee elementen zijn de vormen van decentralisatie en de condities waaronder decentralisatie plaats vindt. Deze twee elementen zijn van invloed op het derde element: de beoogde effecten van decentralisatie.¹⁰¹

Met 'vormen van decentralisatie' wordt in het model bedoeld op de aard van de decentralisatie. Daarbij wordt een viertal dimensies onderscheiden. Dit zijn het bestuursniveau waaraan een taak of bevoegdheid wordt opgedragen; de reikwijdte van de over te dragen taak; de mate waarin de centrale overheid zeggenschap houdt over de overgedragen taak bijvoorbeeld als toezichthouder, financier of regelgever en als vierde dimensie de aard en omvang van de beleidsinstrumenten die worden overgedragen.¹⁰²

⁹⁹ Berg 1975, p. 26-27.

¹⁰⁰ Berg 1975, p. 29-30.

¹⁰¹ Fleurke, Hulst & De Vries 1997, p. 15.

¹⁰² Fleurke, Hulst & De Vries 1997, p. 11.

Het tweede element in het model heeft betrekking op de condities waaronder decentralisatie plaatsvindt. Deze condities hebben invloed op de vormen van decentralisatie en daarmee op de beoogde effecten ervan. Onder condities worden onder meer verstaan de moeilijkheidsgraad van het beleid, de betwistbaarheid van het beleidsprobleem en de beleidsoplossing, machtsverhoudingen in het beleidsnetwerk en de financieel-economische situatie waaronder de decentralisatie wordt uitgevoerd.

Als derde element onderscheiden Fleurke c.s. de bestuurlijke gevolgen van decentralisatie. Zij vormen de basis voor een algemene beleidstheorie over decentralisatie.

Bij de gevolgen van decentralisatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds effecten gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid en anderzijds effecten gericht op betere belangenafweging en prioriteitstelling. De effecten van decentralisatie die een indicatie geven van de doeltreffendheid van bestuurlijk handelen zijn maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid.¹⁰³

Naast de beoogde gevolgen die betrekking hebben op de doeltreffendheid van beleid gaat de beleidstheorie uit van de gedachte dat decentralisatie de efficiëntie van beleid bevordert. Schaalvoordelen en externe effecten kunnen ertoe leiden dat centrale uitvoering doeltreffender is dan decentrale uitvoering. Maar als deze situaties zich niet voordoen wordt decentrale uitvoering effectiever geacht.¹⁰⁴

Het tweede doel van decentralisatie is het bevorderen van een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten. De achterliggende gedachte bij dit doel is dat als beleidsvorming in de directe nabijheid van de burger plaatsvindt, dit de burger beter in staat stelt om te participeren in het beleidsproces en hem de gelegenheid biedt om de politieke afweging te beïnvloeden. Fleurke c.s. benoemen daarbij twee centrale begrippen: democratie en toegankelijkheid. Twee veronderstellingen worden van belang geacht. Allereerst dat volksvertegenwoordigende lichamen – door de kleinere schaal waar ze betrekking op hebben en de geringere afstand die ze hebben tot dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat – beter in staat zijn tot kaderstelling en controle. De tweede veronderstelling gaat ervan uit dat volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtelijk apparaat directer toegankelijk zijn voor burgers en belangengroepen.¹⁰⁵

Zowel de verklarende modellen van Oates en Berg als het analysemodel van Fleurke c.s. noemen veel van dezelfde beweegredenen voor decentrale beleidsvoering. Motieven die meermaals terugkeren zijn: de bevordering van participatie; het leveren van maatwerk door het flexibeler in kunnen spelen op veranderende omstandigheden en het beter kunnen inspelen op de behoefte

103 Fleurke, Hulst & De Vries 1997, p. 13-14.

104 Fleurke, Hulst & De Vries 1997, p. 55-57.

105 Fleurke, Hulst & De Vries 1997, p. 65-66.

van de burger; betere mogelijkheden om te experimenteren met beleidsoplossingen; een gecoördineerde of integrale beleidsvoering; efficiëntere en effectievere beleidsvoering.

Op grond van de beschreven modellen kan geconcludeerd worden dat decentrale overheden moeten voorzien in functies en voorzieningen waarvoor voordelen als gevolg van schaalomvang minder zwaar wegen en voorkeuren van burgers een grotere variëteit kennen. Centrale overheden moeten zich juist richten op publieke goederen en beleid waarbij de voordelen van schaalgrootte groot zijn en de voorkeuren van burgers juist weinig uiteen lopen.¹⁰⁶ Voor Hayek is gedecentraliseerd overheidsoptreden, na marktwerking, de op één na beste vorm voor het aanbieden van diensten. Een vorm die gebruikt kan worden als niet vertrouwd kan worden op privaat initiatief en collectief handelen nodig is. Decentrale overheden verenigen namelijk de voordelen van private ondernemingen, bijvoorbeeld concurrentie, met het gemis van de nadelen van centraal overheidshandelen zoals dwangmiddelen.¹⁰⁷

De veronderstelde voordelen die uit de decentralisatietheorie voortvloeien roepen, mede op basis van empirisch onderzoek, ook kritische reflecties op. Hoogerwerf bestempelt theorieën over centralisatie en decentralisatie als “bijziende politieke theorieën”, dit omdat ze “zich op een bepaald aspect van de politieke realiteit concentreren en omdat zij niet of nauwelijks empirisch getoetst zijn”.¹⁰⁸

Kritische geluiden zijn ook te horen bij recentere auteurs. De Vries beschrijft hoe vrijwel alle beschreven voordelen van decentralisatie in twijfel kunnen worden getrokken. Argumenten die pleiten voor maar ook de argumenten die pleiten tegen decentralisatie missen aan overtuigingskracht.¹⁰⁹ De gedachte dat decentraal beleid effectiever en doelmatiger is dan centraal beleid is betwistbaar. Bok betoogt dat een vergelijking van lokaal en federaal bestuur in de Verenigde Staten laat zien dat lokaal beleid niet altijd succesvoller of efficiënter is dan federaal beleid. Reden hiervoor is de erg wisselende kwaliteit van het decentrale bestuur.¹¹⁰ Ook blijkt dat als gevolg van decentralisaties, lokale overheden geconfronteerd kunnen worden met fiscale tekorten met als gevolg daarvan hoge schulden.¹¹¹

Theoretisch gaat decentralisatie gepaard met beter bestuur en een beter werkende democratie.¹¹² De praktijk laat zien dat dit niet altijd waar wordt gemaakt.¹¹³ De verwerkelijking van de belofte van meer participatie en versterking van de democratie blijkt in de praktijk nogal uiteen te lopen. Het

106 Alesina & Spolaore 2003, p. 140.

107 Hayek 1960, p. 263.

108 Hoogerwerf 1980, p. 330-331.

109 De Vries 2000, p. 194.

110 Bok 2001, p. 215-216.

111 Grindle 2007, p. 8-9.

112 Van den Berg 2011, p. 11.

113 Cheema & Rondinelli 2007, p. 17; Grindle 2007, p. 2.

blijken vooral specifieke kenmerken van een land die de uitwerking van de invloed van decentralisatie op publieke participatie beïnvloeden.¹¹⁴ Tot slot blijken de beloftes over een verbeterde publieke dienstverlening lang niet altijd uit te komen.¹¹⁵

Als gevolg van bestuurskundige inzichten over *multi-level governance* zijn sinds het begin van deze eeuw veranderingen zichtbaar in het bestuurskundig-politologisch discours over decentralisatie. Zo wordt de vraag gesteld of een sterke focus op verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, nog wel zinvol is. Door de complexiteit van beleidsproblemen wordt verantwoordelijkheid steeds vaker gedeeld door meerdere overheidslagen en organisaties waarbij elk zijn eigen bijdrage levert. De vraag die dan gesteld moet worden, is hoe die samenwerking zo efficiënt en effectief mogelijk wordt vorm gegeven. Voor Bok is de centrale vraag daarom niet hoe overheidsfuncties beter te verdelen maar hoe de onderlinge samenwerking zo vorm te geven dat ieders bijdrage optimaal is.¹¹⁶

De institutionele arrangementen en de verhoudingen tussen overheden zoals ze bij *multi-level governance* worden beschreven, zijn anders dan bij de traditionele intergouvernementele relaties. Een wezenlijk verschil tussen klassieke vormen van decentralisatie en *multi-level governance* is de toepassing van het beperkende klassieke begrip 'overheid' dat bij decentralisatie wordt gehanteerd. Bij *multi-level governance* is 'de overheid' een breder veld van actoren, organisaties en instellingen.¹¹⁷ Een tweede verschil is dat in de benadering van *multi-level governance* de veronderstelde hiërarchie tussen territoriale overheidslagen in de werkelijkheid afneemt.¹¹⁸

2.5.4 Decentralisatie en macht

De klassieke bestuurskundig-politologische benadering van decentralisatie is die van de overdracht van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden. Vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw is die benadering losgelaten. Onder invloed van concepten als *governance* werd onder decentralisatie ook verstaan de overdracht van bevoegdheden aan andere dan publieke organisaties. In de jaren negentig werd decentralisatie gezien als instrument om publieke participatie te bevorderen.¹¹⁹ Maar decentralisatie wordt niet alleen gezien als instrument om overheidsoptreden te verbeteren. Het is ook een middel om een samenklontering van beslissingsmacht tegen te gaan:

114 Andrews & De Vries 2007, p. 446; Grindle 2007, p. 8-9.

115 Grindle 2007, p. 8-9.

116 Bok 2001, p. 220.

117 Perraton & Wells 2004, p. 184; Peters & Pierre 2004, p. 80.

118 Van den Berg 2011, p. 18.

119 Cheema & Rondinelli 2007, p. 1-3.

“Decentralisatie is een vorm van bestuurlijke organisatie waarbij macht of bevoegdheden – ongeacht hun materiële inhoud verdeeld of gespreid worden zodat er in de binnenlandse bestuurlijke organisatie een verscheidenheid is van gezagskernen, die op min of meer autonome wijze in de behoeften van de bestuurden kunnen voorzien.”¹²⁰

Voor Lijphart is de ‘non-centralisatie’ van macht de belangrijkste karakteristiek van decentralisatie.¹²¹

Decentralisatie is zo een instrument om de almacht van de centrale staat, de Leviathan, te beteugelen. Alesina en Spolaore zien in de geschiedenis veel voorbeelden van gecentraliseerde landen die door etnische heterogeniteit van de bevolking moeite hebben om de binnenlandse rust te bewaren. De val van een dictatoriaal regime leidt tot het uiteenvallen van een staat, of op zijn minst tot decentralisatie van bevoegdheden. Ook uit onderzoeken van derden trekken ze de conclusie dat er een nauw verband is te vinden tussen de mate van democratisering en de mate van decentralisatie.¹²²

Decentralisatie kan dienen als middel om de staatsalmacht te beteugelen. Maar discussies over centralisatie en decentralisatie hebben ook betrekking op het aanbrengen van veranderingen in de structuur van besluitvorming. In een sterk gedecentraliseerd systeem heeft een besluitvormende eenheid betrekking op een beperkt aantal mensen, in een volledig gecentraliseerd systeem is er sprake van één besluitvormende eenheid die voor iedereen beslissingen neemt. Elke herstructurering in het besluitvormingssysteem is een poging tot herverdeling van macht. Centralisatie en decentralisatie veranderen het besluitvormend systeem en hebben daarom vooral een verschuiving in de verdeling van macht als doel.¹²³ De verdeling van bevoegdheden is daarom meer dan alleen een concept voor bestuurlijke indeling. Het is de uitkomst van onderling strijdende politieke krachten.¹²⁴

Na deze bespreking van decentralisatie vanuit bestuurskundig-politologisch perspectief wordt hierna vanuit juridisch perspectief gekeken naar decentralisatie.

2.6 EEN JURIDISCH PERSPECTIEF OP DECENTRALISATIE

Het nu volgende juridisch perspectief is de laatste van de vier in dit onderzoek gebruikte perspectieven op decentralisatie. Net als de andere drie perspectieven heeft het als doel te ontdekken welke motieven worden opgevoerd voor

120 Maes 1982, p. 19.

121 Lijphart 1999, p. 187.

122 Alesina & Spolaore 2003, p. 143-144.

123 Stone 2002, p. 368-371.

124 Eaton, Kaiser & Smoke 2011, p. 1-2; Smith 1985, p. 201.

decentralisatie. Daarnaast wordt het juridische perspectief gebruikt om de in Nederland geldende primaire wettelijke kaders voor decentralisatie te schetsen.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen decentralisatie in strikte betekenis en in ruime betekenis van het woord. Het onderscheid wordt bepaald door de aard van de decentralisatie. Bij decentralisatie in de ruime betekenis van het woord worden zowel wetgevende als uitvoerende macht gedecentraliseerd. Deze vorm van decentralisatie heeft betrekking op de staatsvorm waarbinnen de decentrale overheden wetgevende, uitvoerende en bestuurlijke bevoegdheden bekleden. Voorbeelden van dergelijke staatsvormen zijn federale en confederale staten. Als alleen de uitvoerende macht is gedecentraliseerd, wordt er gesproken over decentralisatie in strikte betekenis van het woord. Er is dan sprake van een vorm van binnenlandse bestuurlijke organisatie. Overigens is dit onderscheid niet overal makkelijk te maken omdat de materiële scheiding der machten niet altijd even helder is als formeel wordt verondersteld.¹²⁵

Een voorbeeld hiervan vormt de Nederlandse decentrale eenheidsstaat waar de twee juridisch tegengestelde beginselen¹²⁶ centralisatie en decentralisatie worden gecombineerd. Daarbij zijn er zowel uitvoerende als wetgevende bevoegdheden toegewezen aan niet tot het centrale staatsverband horende rechtsgemeenschappen die geen eigen soevereiniteit bezitten. Het beginsel van de decentralisatie vormt hierbij de erkenning van het lokale of regionale karakter, burgers kiezen hun eigen bestuur en worden daar nauw bij betrokken. Aan decentralisatie liggen waarden ten grondslag als verscheidenheid, zelfstandigheid en vrijheid.¹²⁷ Decentralisatie wordt beschouwd als een van de wezenlijke beginselen van het Nederlandse openbaar bestuur.¹²⁸ Centralisatie is de uiting van het streven naar uniformering in voorzieningen en relateert het eigene van de decentrale eenheden. Hier vormen waarden als hiërarchie, uniformiteit en gebondenheid de basis.¹²⁹ Beide posities moeten in de decentrale eenheidsstaat in de juiste verhouding worden verenigd.¹³⁰ Daarbij moet worden opgemerkt dat decentralisatie in Nederland niet altijd vanuit een centraal punt heeft plaatsgevonden. Zoals in het deel over het historisch perspectief op decentralisatie al besproken, is de Nederlandse staat immers 'voortgekomen' uit de territoriale decentrale overheden.¹³¹ In het nu volgende wordt beschreven hoe in de Nederlandse decentrale eenheidsstaat die verhouding tussen beide beginselen is neergelegd in wetgeving.

125 Maes 1982, p.11-12.

126 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 1.

127 Toonen 1987, p. 8.

128 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 833.

129 Toonen 1987, p. 8.

130 Maes 1982, p. 162.

131 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 833; Kortmann 1997, p. 433.

De gedachte dat Nederland een decentrale eenheidsstaat is, is in verschillende staatsrechtelijke werken terug te vinden.¹³² Toch staat dit niet expliciet zo gemeld in de Grondwet. De decentrale eenheidsstaat is dan ook een relatief nieuw begrip dat pas echt opkomt in de jaren zestig, zeventig van de twintigste eeuw.¹³³ Ook zal in de Grondwet vergeefs gezocht worden naar termen als decentralisatie, centralisatie of eenheidsstaat.¹³⁴ Dit betekent niet dat er geen juridische basis bestaat voor de decentrale eenheidsstaat. Uit artikel 123 van de Grondwet blijkt dat provincies en gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven of ingesteld.

In artikel 124 van de Grondwet is bepaald wat de bevoegdheden van deze territoriale decentrale overheden zijn. Konijnenbelt vat de betekenis van het artikel kernachtig samen als hij stelt dat

“artikel 124 van de Grondwet moet in verschillende opzichten worden beschouwd als een belangrijke rechtsnorm die de bevoegdheden en beleidsvrijheid voor provincie- en gemeentebesturen wil beschermen. Het artikel vormt de centrale bepaling van hoofdstuk 7 van de Grondwet, waaraan alle openbaar gezag gebonden is bij de inrichting en bij de werking van het binnenlands bestuur”.¹³⁵

Op grond van het eerste lid van artikel 124 Grondwet hebben de territoriale decentrale overheden de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding. Dit betekent dat zij zelf bepalen welke activiteiten zij in het publieke belang achten en hier zelf de beleidsdoelen voor bepalen. De wetgever is gehouden om de aan het decentrale bestuur overgelaten bevoegdheid te ontzien.¹³⁶ In het tweede lid is bepaald dat bij of krachtens wet regeling en bestuur kan worden gevorderd van de besturen van provincies en gemeenten. De betekenis van deze bepaling is dat, op grond van een wettelijke bepaling, van een decentrale overheid medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling kan worden gevorderd. Het beleid is in dat geval al bepaald in die hogere regeling.¹³⁷

De in de twee leden van artikel 124 Grondwet neergelegde bevoegdheden van de decentrale overheden worden aangeduid met de termen autonomie en medebewind. Ook deze beide termen worden in de Grondwet niet gebruikt.¹³⁸ De begrippen autonomie en medebewind zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In zowel de Provinciewet als in de Gemeentewet zijn bepalingen opgenomen waarin de bevoegdheden van de respectievelijke

132 Bijvoorbeeld in: Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 1; Kortmann 1997, p. 69; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 859.

133 Toonen 1987, p. 177.

134 Bovend'Eert e.a. 2009, p. 174.

135 Konijnenbelt 1995, p. 51.

136 Hennekens 1998, p. 14.

137 Bovend'Eert e.a. 2009, p. 176.

138 Kortmann 1997, p. 436.

overheidslagen verder zijn uitgewerkt. Voor het medebewind blijkt uit de artikelen 105 van de Provinciewet en 108 van de Gemeentewet dat dit kan worden gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de Provincie- respectievelijk Gemeentewet. Bovendien bepaalt het derde lid van de genoemde artikelen dat vordering van medebewind gepaard gaat met de vergoeding van de kosten van de nieuwe activiteit. Het verschil tussen autonomie en medebewind is in de loop van de tijd steeds verder vervaagd. Toch zijn er nog belangrijke verschillen. Autonomie biedt decentrale overheden de ruimte om zelf het initiatief te nemen als zij tegen problemen aanlopen waar nog geen sprake is van overheidsbemoeienis. Bij medebewind ligt het initiatief bij de hogere overheid en is er sprake van agendadwang. Medebewind is niet noodzakelijk primair in het belang van de overheid waarvan het wordt gevorderd. Bij autonomie mag hier wel vanuit worden gegaan. Ook bij taakverwaarlozing is er sprake van een verschil tussen beide.¹³⁹ Dit verschil wordt hierna besproken bij de uitoefening van het toezicht door de centrale overheid. Het onderscheid autonomie en medebewind wordt in de Grondwet alleen gebruikt voor provincies en gemeenten. Om die reden wordt verondersteld dat autonome bevoegdheid niet is toegekend aan andere openbare lichamen.¹⁴⁰

In de Provinciewet en de Gemeentewet is het zogenoemde decentralisatiebeginsel vastgelegd. Artikel 115 lid 1 Provinciewet en artikel 117 lid 1 Gemeentewet geven de minister de opdracht om decentralisatie naar respectievelijk provincies en gemeenten te bevorderen. Artikel 115 lid 2 van de Provinciewet bepaalt dat maatregelen alleen tot rijksbeleid worden gerekend als het onderwerp niet doelmatig en doeltreffend door de provincies kan worden behartigd. Artikel 117 lid 2 van de Gemeentewet kent een gelijksoortige bepaling waarbij voor rijks- of provinciaal beleid alleen plaats is als het onderwerp van overheidszorg niet doeltreffend en doelmatig kan worden behartigd door de gemeenten. Uit de totstandkoming van beide wetten blijkt de betekenis van beide bepalingen. Op de bovenliggende overheid rust de plicht om te motiveren waarom de overheidszorg voor een onderwerp niet op het onderliggende decentrale niveau kan worden behartigd.¹⁴¹

Omdat de decentrale overheden de bevoegdheid hebben om verordeningen op te stellen, kan het voorkomen dat een decentrale verordening een onderwerp regelt waarvoor ook door een bovenliggende overheid in regeling is of wordt voorzien. In de Provinciewet en in de Gemeentewet is vastgelegd hoe de lagere en hogere wet- en regelgeving zich tot elkaar verhouden. Op grond van artikel 118 en 121 van respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet hebben decentrale besturen de bevoegdheid om aanvullende verordeningen vast te stellen zolang zij niet in strijd zijn met de al bestaande hogere regelgeving. Als zij wel in strijd zijn met hogere regelgeving worden ze geheel of

139 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 844.

140 Bovend'eert, Broeksteeg & Warmelink 2011, p. 36.

141 *Kamerstukken II* 1990/91, 19 403, nr. 69 en *Kamerstukken II* 1990/91, 19 836, nr. 17, p. 5.

voor het strijdige deel onverbindend geoordeeld of buiten toepassing gelaten.¹⁴²

Voor de uitvoering van hun taken hebben decentrale overheden geld nodig. Zoals hiervoor beschreven ontvangen decentrale overheden een vergoeding voor de taken die zij uitvoeren in medebewind. Voor de uitvoering van autonome taken kunnen zij belastingen heffen. Artikel 132 lid 6 van de Grondwet geeft de wetgever de mogelijkheid om te bepalen welke belastingen provincies en gemeenten kunnen heffen. Ook kan de wetgever op grond van dit artikel regels stellen voor de financiële verhoudingen tot het Rijk. Deze regels zijn neergelegd in de Financiële Verhoudingswet.¹⁴³ Deze wet regelt onder andere de verdeelmaatstaven voor het provincie- en het gemeentefonds.

De verhoudingen tussen centraal en decentraal worden ook bepaald door de wettelijke neergelegde vormen van toezicht op de territoriale decentrale overheden. Artikel 132 lid 2 t/m 5 van de Grondwet geeft hiervoor regels. Deze worden verder uitgewerkt in de Provincie- en Gemeentewet. Een onderscheid wordt gemaakt naar voorafgaand toezicht en toezicht achteraf. Voorafgaand toezicht is alleen mogelijk bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.¹⁴⁴ De Provincie- en Gemeentewet zijn strikter, in deze wetten is bepaald dat voorafgaande goedkeuring alleen mogelijk is in bij de wet zelf bepaalde gevallen.¹⁴⁵ Vormen van toezicht achteraf zijn vernietiging van besluiten en het ingrijpen bij verwaarlozing. Vernietiging van besluiten is mogelijk wegens strijd met het recht of het algemeen belang.¹⁴⁶ Als een decentrale overheid zijn medebewindstaak verwaarloost, regelt de wet hoe hierin wordt voorzien.¹⁴⁷ Dit is verder uitgewerkt in de artikelen 120 en 121 van de Provinciewet en de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet. Ingrijpen bij verwaarlozing van een autonome taak is alleen mogelijk als sprake is van grovelijke verwaarlozing, hiervoor is ad hoc wetgeving nodig.¹⁴⁸

2.7 REFLECTIE

De perspectivische beschrijving van decentralisatie levert een aantal inzichten op. Deze inzichten worden in deze paragraaf uitgewerkt. Ingegaan wordt op motieven voor decentralisatie. Per perspectief wordt beschreven welke motieven worden gegeven voor decentralisatie. De perspectivische beschrijving van decentralisatie legt zo de basis voor een indeling van typen motieven die worden gehanteerd als gesproken wordt over decentralisatie. Deze indeling

142 Kummeling & Modderkolk 2004, p. 127 & 423.

143 Wet van 21 oktober 1996, *Stb.* 1996, 576.

144 Art. 132 lid 3 Grondwet.

145 Bovend'Eert e.a. 2009, p. 185.

146 Art. 132 lid 4 Grondwet.

147 Art. 132 lid 5 Grondwet.

148 Bovend'Eert e.a. 2009, p. 186.

leidt tot een karakterisering die in het vervolg van het onderzoek wordt gebruikt om de ontwikkeling van het decentralisatie-beginsel te bestuderen en om het over decentralisatie gevoerde debat te ordenen. De karakterisering geeft antwoord op de eerste deel-vraag die is geformuleerd als uitwerking van de onderzoeksvraag. Deze deelvraag luidt: welke typen motieven voor territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden zijn er te onderscheiden vanuit historisch, economisch, bestuurskundig-politologisch en juridisch perspectief?

2.7.1 Motieven voor decentralisatie

Duidelijk is dat in de geschiedenis van Nederland de verdeling van bevoegdheden een wezenlijke rol heeft gespeeld op breukvlakken in de staatsvorming. De Opstand, de periode 1795-1810 en de Grondwet van 1814 vormen van die breukvlakken. Telkens vormt de keuze voor gecentraliseerde of gedecentraliseerde verhoudingen de bron voor politieke twisten. Daarbij speelt steeds de vraag of en in hoeverre aan de decentrale overheden autonome bevoegdheden worden toegekend.

Uit de geschiedenis van de Nederlandse staatsontwikkeling zijn een aantal motieven voor decentralisatie af te leiden. In de periode van de Tachtigjarige oorlog wordt een strijd gevoerd om de verworven vrijheid en autonomie te bewaren. Als de Republiek eenmaal is gevestigd, is decentralisatie van taken een manier om te voorkomen dat de Staten-Generaal en het centrale gezag teveel macht verwerven. Het motief voor decentralisatie is hier machtspreiding en het behoud van verworven vrijheden. Vanaf 1795 wordt bij de staatsvorming gezocht naar een balans tussen zelfstandigheid van de landsdelen en eenheid van de staat. Opnieuw zijn autonomie en het behoud van vrijheid beweegredenen voor decentralisatie. Voor Van Hogendorp is een hang naar het herstel van de oude verhoudingen een van de motieven voor een sterke positie van het decentrale bestuur. Zijn motief wordt ingegeven door het willen vasthouden aan de historische wortels van de Republiek.

De typen motieven die uit het historisch perspectief kunnen worden gedistilleerd zijn daarmee het willen vasthouden aan verhoudingen zoals in het verleden opgebouwd en een streven naar het spreiden van macht om zo verworven vrijheden te beschermen.

De economische en bestuurskundig-politologische perspectieven op decentralisatie geven theoretische verklaringen voor decentralisatie. Centraal in deze verklaringen staat de notie dat wanneer beslissingen worden genomen op het niveau waar problemen spelen, dit leidt tot efficiënter en effectiever beleid en tot grotere politieke en maatschappelijke participatie van burgers. Of dit ook altijd het geval is, is een punt van discussie. Een verondersteld effect van decentralisatie dat door bestuurskundigen en politicologen niet wordt

betwist, is de wenselijke spreiding van staatsmacht om zo een vrijheidsbeperkende almacht van de centrale staat te voorkomen.

In het economisch perspectief wordt als drijfveer voor decentralisatie gewezen op de kansen die het biedt voor een beter bestuur en voor betere beleidsvoering. Het decentrale bestuur is beter in staat om te experimenteren met beleid zodat vernieuwingen een kans krijgen. Omdat decentrale besturen beter bekend zijn met lokale voorkeuren wordt beter aangesloten bij de behoeften van de burger. Ook helpt decentralisatie bij het klein houden van de centrale staat (de Leviathan). Tot slot leidt decentralisatie tot een optimale taakverdeling en tot efficiënte beleidsvoering.

Uit het economisch perspectief kunnen de volgende motieven worden afgeleid: streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheid, het spreiden van macht en het koppelen van de uit te voeren overheidsfunctie aan de daarvoor meest geschikte bestuurslaag.

Het bestuurskundig-politicologische perspectief geeft een veelheid van beweegredenen voor decentralisatie. Zo is decentralisatie ondersteunend bij het voeren van beleid in een steeds complexere omgeving. Door beleid te voeren op de schaal waar een probleem zich voordoet wordt de complexiteit verminderd. Ook verhoogt het de betrokkenheid en deelname van de burger bij het bestuur. Dit door de kortere lijnen en nauwere relatie tussen het decentrale bestuur en burgers. Het decentrale bestuur dient voor politieke partijen als leerschool en visvijver voor het eigen kader. Decentraal bestuur kan flexibeler tegemoet komen aan behoeften van burgers en leidt door de nabijheid van de burger tot een zorgvuldige afweging van belangen. Net als bij het economisch perspectief draagt decentralisatie bij aan efficiënte beleidsvoering, het wordt bovendien geacht effectiever te zijn. Tot slot wordt decentralisatie gezien als hulpmiddel bij het spreiden van staatsmacht.

Het type motieven dat uit het bestuurskundig-politicologisch perspectief kan worden afgeleid zijn: het streven naar een betere of doelmatige werking van de overheid; een streven naar een spreiding van macht; het stimuleren van de staatkundige ontwikkeling door burgers te betrekken bij het bestuur en het koppelen van beleidsproblemen aan de meest geschikte bestuurslaag.

Het juridisch perspectief op decentralisatie leert dat in Nederland de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur is vormgegeven via territoriale decentralisatie. Het is één van de normatieve uitgangspunten voor de structuur van het openbaar bestuur. Algemeen territoriaal bestuur kent politieke representatie als basis van vertegenwoordiging. Die basis vereist dat er ook een substantiële vrije beleidsruimte is om politieke keuzes te maken. Daarom is een open huishouding met ruime mate van autonome bevoegdheid een belangrijk rechtsbeginsel voor de decentrale eenheidsstaat.¹⁴⁹ Het juridische perspectief laat zien dat decentralisatie een erkenning vormt van het lokale karakter van leefgemeenschappen. Op het lokale niveau kan worden ingespeeld op

149 Elzinga 2011, p. 57.

lokale problemen. Waarden als verscheidenheid, zelfstandigheid en vrijheid liggen hieraan ten grondslag. Ook wordt gewezen op de ontstaansgeschiedenis van Nederland. De provincies en gemeenten zijn als bestuursorganen vooraf gegaan aan de vestiging van de centrale staat. Dit vormt een rechtvaardiging voor hun autonome bevoegdheden.

Motieven voor decentralisatie die uit het juridisch perspectief kunnen worden afgeleid zijn de historische worteling van het stelsel en de mogelijkheid om in te spelen op lokale omstandigheden. De typen motieven die hieruit volgen zijn: de verbinding met het verleden, het in overeenstemming brengen van bestuurslaag en beleidsprobleem. Uit de erkenning van waarden als verscheidenheid, vrijheid en zelfstandigheid spreekt het streven om macht te beperken zodat geen van de bestuurslagen de vrijheid van de andere overheden en van individuele burgers kan beknotten.

2.7.2 Karakterisering motieven

Uit het overzicht van motieven dat hiervoor is gegeven, blijkt dat de verschillende perspectieven op decentralisatie een overlap laten zien in de motieven die worden opgevoerd. Zowel bij het historisch perspectief, als bij het juridisch perspectief wordt gewezen op de historische ontwikkeling voorafgaand aan de vorming van de Nederlandse staat. De historische ontwikkeling wordt opgevoerd als motief voor het toedelen van bevoegdheden aan decentrale bestuurslagen. Het type motieven dat hier uit kan worden afgeleid, zijn motieven geworteld in het verleden.

Bij het economische perspectief is een belangrijke beweegreden voor decentralisatie het doelmatig voeren van beleid. Dit ter verhoging van de algehele welvaart. Doelmatigheid wordt ook opgevoerd bij het bestuurskundig-politico-logische perspectief. Dit laatste perspectief wijst bovendien op de zorgvuldige afweging van belangen door de nabijheid van burgers. Ook dit leidt tot betere beleidsvoering. Decentralisatie is bovendien een instrument om complexiteit te verminderen. Het type motief dat uit deze beweegreden kan worden afgeleid zijn motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.

Het historisch perspectief laat zien dat vrijheid en behoud van autonomie een reden is voor decentralisatie. Decentralisatie draagt bij aan het aanbrengen van een evenwichtige spreiding van macht. Hierdoor worden zowel individuele vrijheden, als vrijheden van de verschillende bestuurslagen beschermd. Ook bij het bestuurskundig-politico-logische en het juridische perspectief wordt het behoud van vrijheid en het spreiden van macht opgevoerd als motief. Het type motief dat hieruit kan worden afgeleid, zijn motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid.

In het bestuurskundig-politicologische perspectief wordt gewezen op de bijdrage die decentralisatie kan leveren aan de betrokkenheid van burgers bij en deelname aan hun eigen bestuur. Als gevolg hiervan wordt de staatkundige ontwikkeling bevorderd. Het type motief dat hieruit kan worden afgeleid, zijn motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren.

Bij zowel het economische, het bestuurskundig-politicologische als het juridische perspectief wordt decentralisatie beschreven als mogelijkheid om beleidsproblemen aan te pakken op de bestuursschaal waarop ze zich voordoen. De waarde hiervan gaat verder dan enkel doelmatige beleidsvoering. Het biedt de mogelijkheid tot responsief bestuur doordat wordt ingespeeld op lokale of regionale behoeften en omstandigheden. Het type motieven dat hieruit kan worden afgeleid zijn motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Samenvattend worden voor dit onderzoek uit de vier perspectieven vijf hoofdtypen motieven afgeleid. Dit zijn:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatige werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Bij deze typering van motieven kan een onderscheid worden gemaakt tussen motieven die rechtstreeks verband houden met een beleidsprobleem en motieven die verband houden met democratische waarden. Bij het type 'motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatige werking van de overheidsorganisatie' en het type 'motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet' is decentralisatie een instrument voor beleidsvoering. Bij het type 'motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid' en het type 'motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren' is decentralisatie een middel om democratische waarden te borgen. Motieven voor decentralisatie die zijn geworteld in het verleden vallen buiten deze beide categorieën.

Met deze indeling in typen motieven wordt de eerste deelvraag voor dit onderzoek beantwoord. In het nu volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling die het leerstuk van decentralisatie in de rechtswetenschap sinds Thorbecke heeft doorgemaakt.

3 | Decentralisatie als discours, het denken over decentralisatie in de rechtswetenschap

In het vorige hoofdstuk is vanuit vier verschillende invalshoeken het fenomeen decentralisatie beschouwd. Op basis hiervan is een karakterisering ontworpen van motieven die worden opgevoerd bij decentralisatie. Deze karakterisering wordt in dit hoofdstuk gebruikt voor de beantwoording van de tweede deelvraag voor dit onderzoek. Deze luidt: welke motieven worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland?

Dit hoofdstuk is daarmee gewijd aan de ontwikkeling van het leerstuk van decentralisatie. Het gaat daarbij om de vraag hoe de rechtswetenschap het leerstuk heeft beschreven en welke motieven in die beschrijving worden aangevoerd voor decentralisatie. Dit hoofdstuk onderscheidt zich van het juridische perspectief op decentralisatie zoals dit in het vorige hoofdstuk is gegeven. Het juridische perspectief is gebruikt om de in Nederland geldende primaire wettelijke kaders voor decentralisatie te schetsen en motieven te onderscheiden die hieraan ontleend kunnen worden. In dit hoofdstuk gaat het om de ontwikkeling van het denken over decentralisatie en het identificeren van de motieven die gedurende die ontwikkeling worden opgevoerd.

Het startpunt voor deze studie naar de ontwikkeling van het leerstuk van decentralisatie vormt het staatsrechtelijk denken van Thorbecke. Als een van de belangrijkste opstellers van de Grondwet van 1848 is zijn invloed op de bestuurlijke inrichting en de verhoudingen daarbinnen groot. Om het ideeëngoed van Thorbecke te kunnen plaatsen, wordt in de eerste paragraaf een algemeen beeld geschetst van Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw. De tweede paragraaf is gewijd aan Thorbecke. In het eerste deel van die paragraaf worden zijn staatkundige beginselen ontleed. Aansluitend wordt beschreven hoe deze beginselen door Thorbecke werden toegepast bij de vormgeving van het binnenlands bestuur. De derde paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft hoe in de rechtswetenschap het leerstuk van decentralisatie zich heeft ontwikkeld na de herziening van de Grondwet in 1848. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de bevindingen.

3.1 NEDERLAND OP WEG NAAR HERZIENING VAN DE GRONDWET

In de decennia na de val van Napoleon ontwikkelt zich, als tegenkracht tegen het tijdperk van de Verlichting, de stroming van de Romantiek. Waar de

Verlichting vertrouwt op de rede en de wetenschap, is voor de Romantiek de subjectieve waarneming leidend. Emoties als liefde, verlangen en weemoed worden afgezet tegen het rationele denken van de Verlichting. De natuur speelt een belangrijke rol als plaats waar de rationele mens zijn invloed nog niet heeft doen gelden.¹

Verlichtingsdenkers als Locke, Rousseau en Montesquieu nemen met hun filosofisch gedachtegoed een centrale plaats in ten tijde van de Franse Revolutie. Uit de toepassing van de ideeën van de volkssoevereiniteit blijkt dat deze nog verre van volmaakt zijn. Als reactie en aanvulling ontwikkelen de nieuwe generaties van politieke denkers, zoals De Tocqueville en Hegel, nieuwe staatsconcepten. Het staatsconcept van de Romantiek is in tegenstelling tot dat van de Verlichting geen beredeneerd verschijnsel. De staat en zijn onderdelen, waaronder zijn burgers, vormen een organisch geheel. Het ontwikkelt zich en wordt door de omstandigheden vorm gegeven.²

Op politiek terrein streven de Europese grootmachten na de val van Napoleon echter niet naar ontwikkeling maar naar restauratie, een herstel van de toestand van vóór de Franse Revolutie. Met de Quadruple Alliantie van 1814 en de Heilige Alliantie van 1815 worden bondgenootschappen gesmeed die tot doel hebben de oude orde te herstellen. Die oude orde vormen de vroegere vorstenhuizen. Invloedrijke staatslieden als Von Metternich bestrijden het idee van de volkssoevereiniteit en proberen het opkomende liberalisme te keren.

In Nederland voert Koning Willem I, na de samenvoeging van de Zuidelijke en Noordelijke Nederland in één koninkrijk, een politiek van doelbewuste staats- en natievorming om de beide delen van het nieuwe Verenigde Koninkrijk der Nederlanden samen te smelten tot één geheel. Om die politiek te realiseren trekt hij een aanzienlijk deel van de regeermacht tot zich.³ Terreinen die gebruikt worden om de natievorming te bevorderen zijn onder meer de economie, het onderwijs, de wetenschapsbeoefening en de taal.⁴ Maar de spanningen tussen het noordelijke en zuidelijke deel van het Verenigd Koninkrijk blijven bestaan. De zuidelijke provincies zijn, gelet op hun inwonertal, ondervertegenwoordigd in de Staten-Generaal, het noorden en de vorst zijn protestants terwijl het zuiden katholiek is, het zuiden kent economische bloei terwijl de economie in het noorden stagneert.⁵

Aan het einde van de jaren twintig van de achttiende eeuw groeit in verschillende Europese landen de onvrede over het herstel van de autoritaire regimes. Liberalen willen staatkundige vernieuwingen en in Frankrijk wordt na de julirevolutie de koning vervangen door zijn liberale neef Louis-Philippe.⁶

1 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 121.

2 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 137-138.

3 Roegiers & Van Sas 2003, p. 250.

4 Roegiers & Van Sas 2003, p. 251-253.

5 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 122.

6 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 134.

Mede als gevolg van de autocratische regeerstijl van Willem I en uit onvrede over de achtergestelde positie van het Zuiden komt in augustus 1830 de bevolking van de Zuidelijke Nederlanden in opstand. Een opstand die in een paar dagen uitgroeit tot een revolutie en uiteindelijk in 1831 leidt tot de feitelijke afscheiding van de zuidelijke provincies en de stichting van het koninkrijk België.⁷

De feitelijke afscheiding van België verdiept in Nederland de economische crisis en draagt bij aan een algeheel gevoel van onbehagen. Nederland wordt voortaan geschaard onder de kleine Europese landen en het voelt zich in de steek gelaten door Engeland. In het aangrenzende Duitsland en België komt een nieuw soort nationalisme op en technologische vernieuwingen als de stoommachine en de spoorwegen veranderen de wereld. Er wordt getwijfeld over het voortbestaan van Nederland als zelfstandige natie.⁸

Tussen 1831 en 1839 handhaaft Willem I zijn aanspraken op de afgescheiden zuidelijke provincies. Om die aanspraken kracht bij te zetten, weigert de Koning een vredesverdrag te tekenen en wordt bij de grenzen een kostbaar staand leger gehandhaafd. In 1839 wordt na jaren van onderhandeling het Verdrag van Londen getekend waarmee Nederland de Belgische onafhankelijkheid erkent.⁹ De definitieve Belgische afscheiding maakt een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Tussen 1830 en 1839 is doorgeregeerd alsof de zuidelijke provincies nog deel uitmaken van het Koninkrijk. Alle bepalingen die daarmee samenhangen kunnen nu worden aangepast.¹⁰ De afscheiding maakt ook de vraag actueel welke regeringsvorm wenselijk is. De Koning wil de veranderingen beperkt houden en zijn autoritaire regeerstijl handhaven. De opkomende liberale oppositie wil de positie van het parlement versterken en de politieke invloed en verantwoordelijkheid van de Koning verleggen naar zijn ministers. De oppositie ten spijt blijft de grondwetswijziging van 1840 beperkt. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingevoerd, politieke ministeriële verantwoordelijkheid gaat nog te ver.¹¹

In 1844 wordt een nieuwe poging ondernomen om de Grondwet fundamenteel te wijzigen. Het voorstel hiervoor van de zogenoemde Negenmannen – onder wie de liberale staatsrechtsgeleerde Thorbecke – wordt na stemming door het parlement niet in behandeling genomen. Een belangrijke reden hiervoor is dat het initiatief volgens een Kamermeerderheid moet liggen bij de Kroon en niet bij de Kamer. Het ontwerp wordt bekritiseerd vanwege de te grote volksinvloed die er vanuit gaat.¹² Enkele jaren later zullen de hervormingsgezinden een herkansing krijgen.

7 Roegiers & Van Sas 2003, p. 254; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 122-123.

8 Blom 2003, p. 315-316; Boogman 178, p. 9-11; Oud 1979, p. 14.

9 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 123.

10 Oud/Bosmans 1979, p. 4.

11 Blom 2003, p. 318-319; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 139; Oud 1979, p. 7.

12 Blom 2003, p. 319; Oud 1979, p. 15.

Op 29 januari 1848 houdt de Franse filosoof en politicus De Tocqueville een rede voor de Franse Kamer van Afgevaardigden. Daarin waarschuwt hij voor de geest van revolutie die hij waarneemt:

“Er wordt gezegd dat er geen gevaar dreigt, omdat er geen oproer is. Er wordt gezegd dat wij verre van revoluties verwijderd zijn, omdat er geen feitelijke onrust aan de maatschappelijke oppervlakte valt waar te nemen. (...) Mijne heren, ik denk dat wij ons op dit moment in slaap sussen op een vulkaan, hiervan ben ik ten diepste overtuigd.”¹³

Zijn woorden worden met hoongelach en ongeloof ontvangen.¹⁴ Vier weken later treedt Louis-Phillipe af als koning der Fransen, de Julimonarchie valt en in Frankrijk begint de Tweede Republiek. Niet lang daarna breken ook elders in Europa revoluties uit, onder meer in de Italiaanse, Habsburgse en Duitse gebieden.

Onder invloed van de revolutiegolf en uit vrees voor oproer in eigen land stelt Koning Willem II op 17 maart 1848 een commissie in die de herziening van de Grondwet moet voorbereiden. De herzieningscommissie, onder voorzitterschap van Thorbecke, brengt op 11 april haar verslag en ontwerp voor een nieuwe Grondwet uit. Zes maanden later wordt op 11 oktober een sterk gewijzigde Grondwet plechtig afgekondigd.¹⁵

De nieuwe Grondwet formuleert een groot aantal – liberale – beginselen die vormend zouden blijken voor het Nederlandse staatsbestel. Belangrijke nieuwe bepalingen in de Grondwet betreffen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid; rechtstreekse verkiezingen van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden; politieke instrumenten die het de Tweede Kamer mogelijk maken om te interveniëren in regeringsbeleid; openbaarheid van de vergaderingen van de vertegenwoordigende lichamen; scheiding van kerk en staat; en de bescherming van de vrijheid van drukpers, van vereniging en vergadering, van onderwijs en van godsdienst.

Na deze schets van de wijze waarop Nederland toegroeit naar een nieuwe grondwettelijke ordening van de staatsinstellingen, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op Thorbecke, de man die wordt gezien als de belangrijkste schepper van de decentrale eenheidsstaat.

3.2 THORBECKE EN DE STAAT

Johan Rudolf Thorbecke wordt in Zwolle geboren op 14 januari 1798. Op 4 juni 1872 overlijdt hij, tijdens zijn derde regeerperiode, in zijn huis in Den Haag

¹³ De Tocqueville 2010, p. 38-39.

¹⁴ De Tocqueville 2010, p. 40.

¹⁵ Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 143-144.

aan de gevolgen van een longontsteking. Thorbecke's leven valt zo vrijwel samen met het eerste driekwart van de negentiende eeuw. Het tijdperk waarin grote maatschappelijke en politieke veranderingen plaatsvinden. Het is ook de periode waarin de sleutelbegrippen voor het politieke denken zich ontwikkelen. Uit de voorgaande paragraaf bleek al hoe de Verlichting en de Franse Revolutie nog van recente datum zijn en de reactie daarop van grote invloed is op het denken. Dit geldt ook voor het denken van Thorbecke. In deze paragraaf wordt eerst kort beschreven op welke wijze dit denken is gevormd. Vervolgens wordt in de volgende subparagrafen ingegaan op zijn visie op de staat en meer in het bijzonder de rol die centrale en decentrale overheden daarin spelen.

3.2.1 Biografische schets: vorming tot staatsman¹⁶

De vader van Thorbecke, van oorsprong tabakshandelaar, is zakelijk weinig succesvol en het gezin wordt financieel ondersteund door de familie van diens uit Osnabrück afkomstige vrouw. Hij stimuleert zijn zoon zich te ontwikkelen zodat de familie, via de zoon, in maatschappelijk en economisch opzicht de oude positie kan herwinnen. Na afronding van de Latijnse School gaat Thorbecke in Amsterdam studeren aan het Atheneum Illustre. Dit als betaalbaar alternatief ter voorbereiding op de academische examens aan de Leidse universiteit. In zowel zijn proefschrift als in zijn bijdragen aan diverse academische prijsvragen baseert Thorbecke zich op dan actuele wetenschappers en filosofen uit Duitsland. Daarmee treedt hij buiten de paden die in de Leidse academie op dat moment worden bewandeld. De Duitse filosofie wordt beschouwd als bedreiging voor de heersende theologische opvattingen.

Na zijn promotie in Leiden vertrekt Thorbecke in oktober 1820 met een beurs een wetenschappelijke reis naar Duitsland. Tijdens zijn reis komt hij in aanraking met de filosofische stroming van het Duitse idealisme, de Duitse Romantiek, de heersende theorieën over geschiedfilosofie en het organisch denken. De waardering die hij toont voor de Duitse filosofie vormt een belangrijke belemmering voor een academische loopbaan aan de Nederlandse universiteiten. Bovendien wordt hem verweten dat hij te Duitsgezind is. Na een korte onderbreking in Nederland gaat Thorbecke opnieuw naar Duitsland om er colleges te geven. In Göttingen publiceert hij in januari 1824 het geschrift *Über das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte*. Dit werk, dat in Nederland zowel toen als nu als ontoegankelijk wordt beschouwd,¹⁷ richt hij aan

16 Deze beschrijving van de ontwikkeling die Thorbecke heeft doorgemaakt is ontleend aan: J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004.

17 Aerts 2009, p. 87; Ankersmit 2006, p. 39; Boogman 1972, 355; Kossmann 1987, p. 312; Van der List 1993, p. 29.

Eichhorn die samen met Von Savigny wordt gezien als oprichter van de historische school in het recht.¹⁸

Na verschillende keren gepasseerd te zijn, wordt Thorbecke in 1825 benoemd als hoogleraar aan de universiteit van Gent. Daar publiceert hij – anoniem – zijn eerder geschreven verhandeling *Bedenkingen aangaande het regt en den staat*. In zijn Gentse colleges geeft Thorbecke een breed overzicht van de Europese staatssystemen. Een van de zaken die hij bespreekt is de organisatie van de staat. Deze moet erop gericht zijn onrecht en misbruik tegen te gaan.

De Belgische afscheiding betekent voor Thorbecke in oktober 1830 het einde van zijn Gentse hoogleraarschap. In 1831 wordt hij in Leiden bijzonder hoogleraar aan de rechtenfaculteit. In 1839 publiceert Thorbecke de eerste uitgave van zijn *Aanteekening op de Grondwet*. Het levert een belangrijke bijdrage aan het dan actuele debat over de Grondwet. Binnen een paar weken is de totale oplage van duizend exemplaren uitverkocht. Een jaar later doet hij een concreet voorstel voor een nieuwe Grondwet met zijn *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening*.

In 1841 en 1843 publiceert Thorbecke in twee delen de tweede uitgave van zijn *Aanteekening op de Grondwet*. Het eerste deel beschrijft de eerste drie Hoofdstukken van de Grondwet, over het Rijk, de Koning en de Staten-Generaal. Deel twee start met de bespreking van de decentrale overheden in het vierde hoofdstuk *Van de Staten der Provinciën*. In het voorwoord van het eerste deel merkt Thorbecke op dat deze tweede uitgave aanzienlijk is gewijzigd ten opzichte van de eerdere versie en daarom als nieuw boek kan worden beschouwd.¹⁹

Zijn in 1844 voor het Koninklijk Instituut van Wetenschappen uitgesproken rede *Over het hedendaagse staatsburgerschap* wordt gezien als het eindpunt van de intellectuele vernieuwing van Thorbecke. In zijn parlementaire redevoeringen, wetgeving en publicaties van na die datum borduurt hij voort op het politieke programma dat hij tot dan toe heeft geschetst.²⁰

3.2.2 Staatskundige beginselen van Thorbecke

Zoals in de vorige paragraaf beschreven vertrok Thorbecke al snel na de afronding van zijn academische vorming in Leiden naar Duitsland voor twee studiereizen. Die duurden, met een onderbreking in 1822, van oktober 1820 tot september 1824.

18 Dit is een stroming in de rechtswetenschap, ontstaan ten tijde van de Romantiek, die zich richt op de historische oorsprong en de historische bronnen van het recht en van rechtsregels. Dit als reactie op de tijd van de Verlichting waarin de ratio en het natuurrecht leidend zijn.

19 Thorbecke 1841, p. X.

20 Drentje 2004, p. 466.

Thorbecke's denken is sterk beïnvloed door zijn verblijf daar.²¹ Hij verdiept zich in het werk van de postkantiaanse filosofen die op dat moment doceren aan de Duitse universiteiten. In deze periode maakt hij een ontwikkeling door die in Nederland met een zeker wantrouwen wordt benaderd. Filosofische wijsheid in begin-negentiende eeuw Nederland is te vatten onder het begrippenpaar "praktische zin en gezond verstand". Het aan Spinoza verwante gedachtegoed van het Duitse idealisme past niet in die wijsheid en wordt als vreemd gezien.²² Dit heeft een grote remmende invloed op de academische loopbaan die hij nastreeft. In de nu volgende subparagraaf worden de staatskundige beginselen die Thorbecke aanhangt verder toegelicht. Eerst wordt ingegaan op de invloed die hij heeft ondergaan van het organisch denken en de historische rechtsschool. Vervolgens wordt geschetst welk effect het doctrinair-liberalisme heeft op Thorbecke's denken.

Organisch denken en Historische Rechtsschool

In Duitsland maakt Thorbecke kennis met het werk van Hegel, Fichte en Schelling en hij ontwikkelt zich tot een aanhanger van die laatste.²³ Aan diens romantische Naturphilosophie ontleent Thorbecke het abstracte gebruik van de natuur in zijn denken over filosofie en geschiedenis. Een voorbeeld hiervan is de idee van de zich steeds vernieuwende levenskracht.²⁴ In het werk van Thorbecke spelen metaforen die verwijzen naar de natuur, lichaam, leven en organisme dan ook een belangrijke rol.²⁵ Thorbecke maakt zich in Duitsland de organische beschouwingwijze eigen die hij toepast op filosofie, geschiedenis en later ook zijn denken over de staat.²⁶ Een organische of historicistische opvatting van de geschiedenis ruimt een centrale plaats in voor de staat.²⁷

Het omschrijven van het begrip organisch heeft Thorbecke steeds bezig gehouden. Maar tot duidelijk omschreven definitie of concretisering komt hij niet.²⁸ In zijn denkwereld worden natuur, filosofie en geschiedenis vanuit dezelfde organische principes gestuurd en vloeien in elkaar over.²⁹

De uitgangspunten van zijn op de organische beschouwingwijze gefundeerde filosofie, legt Thorbecke in 1824 neer in zijn werk *Über das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte* (hierna: *Über das Wesen*). Centraal hierin staat de gedachte dat de geschiedenis gezien moet worden als een "geheel in wording" en de maatschappij als een organisme dat zich telkens verder

21 Kossmann 1987, p. 310.

22 Ankersmit 2006, p. 38 Kossmann 1987, p. 311.

23 Kossmann 1987, p. 326.

24 Aerts 2009, p. 88-90.

25 Aerts 2009, p. 84.

26 Toonen 1987, p. 46.

27 Drentje 2011, p. 5.

28 Aerts 2009, p. 89; Holthoon 1986, p. 177.

29 Aerts 2009, p. 89.

ontwikkelt. Zoals bij een levend organisme zijn de delen ervan onlosmakelijk verbonden aan het geheel. Later schrijft Thorbecke over het onderling verband tussen elkaar opeenvolgende periodes “Door alle gebeurtenissen loopt, hoe fijn en verborgen, een zelfde draad: en de eens begonnen algemeene ontwikkeling vervolgt, door ieder’ lotwissel heen, haren weg”.³⁰ Zijn organische geschiedopvatting betekent voor Thorbecke dat elke periode meer is dan alleen de verbinding tussen verleden en toekomst. Elke periode kent zijn eigen karakter en individualiteit die mede bepalend is voor het geheel van de geschiedenis.³¹

Omdat de geschiedenis een geleidelijke ontwikkeling laat zien, hebben abrupte maatschappelijke veranderingen als revoluties een vernietigende werking.³² Elke periode is niet alleen verbonden met zijn verleden en toekomst maar vormt ook een zelfstandig geheel dat een eigen beginsel in zich draagt. De generatie van een periode heeft de opdracht om dit beginsel te ontdekken en een antwoord te formuleren op specifieke uitdagingen die met dit beginsel samenhangen. Als een generatie niet in staat is om dit antwoord te formuleren, stagneert de historische ontwikkeling. De Franse Revolutie is voor Thorbecke een moment waarop de organische ontwikkeling wordt doorbroken.

Met zijn opvatting over geleidelijke ontwikkeling sluit Thorbecke aan bij de oprichters van de Historische Rechtsschool, de rechtswetenschappers Von Savigny en Eichhorn. Ook zij zijn tegenstander van maatschappelijk ingrijpen op grond van theoretische constructies.³³ Hoewel Thorbecke dus eenzelfde denkrichting aanhangt wordt, op basis van *Über das Wesen*, verschillend gedacht over de vraag of Thorbecke navolger of criticus is van de Historische Rechtsschool.³⁴

De Historische Rechtsschool is ontstaan als een reactie van de Romantiek op het natuurrechtdenken van de Verlichting. De Natuurrecht-school nam het individu als uitgangspunt voor de analyse van de staat. Rousseau formuleerde de staat als verband tussen rationele individuen die samenwerken via het sociaal contract. De Historische Rechtsschool neemt de historische ontwikkeling als uitgangspunt van het recht. Het recht komt voort uit de krachten van een volk. De Historische School staat afwijzend ten opzichte van het beginsel van de volkssoevereiniteit en wijst Rousseau's *Contrat Social* af. Ook de Franse Revolutie, mede gebaseerd op beginsel van de volkssoevereiniteit, wordt door de Historische School verworpen.

30 Thorbecke 1831, p.109.

31 Randeraad 1994, p. 538.

32 Van der List 1993, p. 29; Randeraad 1994, p. 539.

33 Van der List 1993, p. 29; Randeraad 1994, p. 539.

34 Kossmann 1987, p. 312; Randeraad 1994, p. 539.

Thorbecke toont zich in het voorwoord van zijn *Aantekening op de Grondwet* geen pleitbezorger van “een zoogenaamd Natuurrecht”.³⁵ Een op het natuurrecht gefundeerd *contrat social* en de daarbij horende volkssoevereiniteit verwierpt Thorbecke.³⁶ Hij betitelt die leer als “eener dubbelde dwaling”.³⁷ Het *contrat social* en de volkssoevereiniteit liggen mede aan de basis van de Franse Revolutie. Een revolutie die Thorbecke afwees vanwege de vernietigende werking ervan op de geldende machtsverhoudingen.³⁸ Volkssoevereiniteit uitgelegd als onbeperkte volkswil is voor hem even verwerpelijk als een absoluut vorst.³⁹ Wel waardeert hij het streven naar maatschappelijke en politieke vrijheid dat ook aan de Franse Revolutie ten grondslag ligt.⁴⁰ Ook de uniformering van het bestuurlijk systeem door de invoering van departementen zal Thorbecke aangesproken hebben. De departementen hadden als doel de burger te bevrijden van de oude verhoudingen in de standenmaatschappij.⁴¹ Hier is een parallel te zien met Thorbecke’s weerszin tegen de oligarische verhoudingen in Nederland. Hij erkent de door de Franse Revolutie veranderde wereld vooral als een historisch feit.⁴² Op grond van zijn ingenomen positie ten opzichte van het Natuurrecht en revolutionaire omwentelingen is het aannemelijk dat Thorbecke “de Historische Rechtsschool – grotendeels – tot de zijne” maakt.⁴³ Niet minder overtuigend is daarbij het praktische argument dat Thorbecke zijn opstel *Über das Wesen* richt aan Eichhorn met als doel een carrière in Duitsland te bevorderen. Het is weinig aannemelijk dat een geschrift dat zich keert tegen diens gedachtegoed de beoogde loopbaan dichterbij zou brengen.⁴⁴

De Duitse geschiedfilosoof Heeren heeft grote invloed gehad op Thorbecke.⁴⁵ Bij zijn colleges in Gent als hoogleraar statistiek volgt hij de opzet van Heeren’s colleges in Göttingen. De visie van Heeren op de ontwikkeling van constitutionele staten vormt “zelfs de rode draad in Thorbeckes latere optreden als politicus”.⁴⁶ Voor het historisme van Heeren is de samenhang tussen politieke orde en de geschiedenis van belang. In het historisme drukken politieke ideeën zich “uit in de tijd en nemen uiteindelijk de vorm aan van de tijd”. Consequentie hiervan is dat de politiek de tijdgeest moet aanvoelen en zijn wetgeving hierop moet afstemmen.⁴⁷

35 Thorbecke 1841, p. V.

36 Van der List 1993, p. 29; Verkade 1935, p. 14-15.

37 Thorbecke 1825, p. 63-64.

38 Van der List 1993, p. 29.

39 Verkade 1935, p. 18.

40 Drentje 2004, p. 264; Randeraad 1994, p. 541.

41 Randeraad 1994, p. 542.

42 Boogman 1972, p. 356; Kossmann 1987, p. 323.

43 Toonen 1987, p. 47.

44 Kossmann 1987, p. 312.

45 Drentje 2004, p. 36.

46 Drentje 2004, p. 18 & 218.

47 Drentje 2011, p. 17.

Heeren ging er van uit dat staten een ontwikkelgang doormaken in de manier waarop zij worden ingericht. De grondwet van een staat kan zich daarom ontwikkelen naar de omstandigheden waarin die staat zich bevindt. Het losse verband van de provinciën binnen de Republiek der Verenigde Nederlanden beschouwde Heeren als een relict uit de zestiende eeuw waaraan staatsvorming voorbij was gegaan, iets wat Thorbecke onderschreef.⁴⁸ Tijdens de diës-viering van de Leidse universiteit in 1841 houdt Thorbecke een rede over de pogingen van de achttiende-eeuwse raadpensionaris Van Slingelandt om de staat te hervormen. De rede sluit Thorbecke af met de observatie dat de Nederlanden in Europees perspectief extra getroffen zijn door de Franse Revolutie en de Franse overheersing. Omdat de voorgestelde hervormingen niet werden doorgevoerd was de staatsinrichting dusdanig verouderd dat onder het Franse bewind alle bestaande wettelijke structuren werden afgebroken en opnieuw opgebouwd. Bij gebrek aan een “geoefende staatsburgerlijke kracht” was het volk niet in staat een eigen Nederlandse structuur op te zetten en werden daarom vreemde instellingen overgenomen.⁴⁹ De Republiek was gedoemd om op te houden te bestaan en moest overgaan in een nieuwe staatsvorm.

In 1825 schrijft Thorbecke het boek *Bedenkingen aangaande het regt en den staat*. Hierin legt hij de grondbeginselen van staatsrecht neer waarop hij zijn latere wetgevende werk heeft gebaseerd.⁵⁰ Hij schrijft erin over

“(...) opvolging en wasdom, voortgang in de geschiedenis van vroegere staats- en regtsorganisatie tot de latere. De maatstaf, van de ééne ontleend, past niet voor de ander”.⁵¹

Zoals uit dit citaat blijkt is ook in zijn rechtsopvatting de organische beschouwingswijze leidend. Er bestaat wat dat betreft voor Thorbecke geen verschil tussen filosofische stelsels en andere verschijnselen:

“(...) men werpt der filosofie des regts de vergankelijkheid en wisseling harer systemen tegen. Is het dan met andere verschijnselen, met gansche staten of bijzondere regtsinrigtingen, beter gelegen, dan met de philosophische stelzels? Deze zowel als gene worden sterfelijk geboren, hebben hunnen tijd, en vinden zich daarna door andere verdrongen.”⁵²

In de organische staatsopvatting van Thorbecke moet een staatsinrichting zich voortdurend aanpassen aan de tijd en omstandigheden:

48 Drentje 2004, p. 224.

49 Thorbecke 1860, p. 82-83.

50 Drentje 2004, p. 194.

51 Thorbecke 1825, p. 90.

52 Thorbecke 1825, p. XXXII.

“wanneer een grondwet, die bron en beginsel van ontwikkeling moet zijn, belemmerende vorm is geworden, bederft zij den besten wil van regeerders, zoowel als van geregeerden. Wanneer eene wet niet meer past, neemt men zijn toevlugt tot verdraaijende uitleg, om anders te lezen dan er staat, en anders te doen dan geboden is.”⁵³

Omdat de inrichting van de staat afhangt van tijd en omstandigheden kan niet gesteld worden dat er een ideaaltype bestaat waaraan de staatsinrichting moet voldoen “van de beste staatsgesteldheid kan niet dan met opzigt tot eenen bepaalden tijd worden gesproken”.⁵⁴

Ook in zijn rede over Simon van Slingelandt bespreekt Thorbecke zijn organische visie op de staatsinrichting. De staatsinrichting vergt in die visie een permanent onderhoud, stilstand is funest:

“Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden.”⁵⁵

Het voorafgaande maakt duidelijk dat Thorbecke zijn denken baseert op de organische beschouwingswijze. In die beschouwingswijze wordt uitgegaan van voortdurende ontwikkeling en aanpassing aan de omstandigheden van het moment. Historische ontwikkeling van systemen is voor Thorbecke van belang omdat het heden door elkaar opeenvolgende periodes verbonden is met het verleden. Hierna wordt ingegaan op de uitwerking die het doctrinair-liberalisme op Thorbecke heeft.

Doctrinair-liberalisme

Een andere invloed die Thorbecke heeft ondergaan, vormt het doctrinair-liberalisme van de groep rondom de Franse politicus Guizot.⁵⁶ Het doctrinair-liberalisme wordt door Kossmann omschreven als “een deels uit de romantiek voortgekomen beweging”.⁵⁷ Als Romantische stroming is het doctrinair-liberalisme ook een reactie op de Franse Revolutie. De excessen van de Revolutie vroegen om een nieuwe standpuntbepaling over de principes van vrijheid en gelijkheid. De staat werd in die nieuwe standpuntbepaling zowel het vertrekpunt als het eindpunt van gezag. De wisselwerking tussen collectief en individu leidt tot de staat als schepper van de maatschappelijke orde.⁵⁸

53 Thorbecke aangehaald in: Verkade 1935, p. 37.

54 Kossmann 1987, p. 324; Thorbecke 1825, p.89.

55 Thorbecke 1860, p. 67.

56 Drentje 2011, p. 5.

57 Kossmann 1987, p. 380.

58 Holthoon 1986, p. 200-201.

De doctrinair-liberalen stellen zich ten doel om na de periode van revolutie nu een stabiel en representatief staatssysteem in te voeren waarbij individuele vrijheden worden gewaarborgd en overheidsmacht wordt gespreid.⁵⁹ Zij streven naar meer vrijheid en volksinvloed, maar handelen, in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, niet vanuit een uitgewerkte politieke doctrine of ideologie.⁶⁰

Guizot en Thorbecke zijn beiden voorstander van een krachtige regering die door wetgevende arbeid sturing geeft aan de ontwikkeling van een land. Een regering die door het creëren van instituties en door organisatie orde aanbrengt in de samenleving.⁶¹ De doctrinair-liberalen beschouwen de Grondwet als instrument voor orde in het politieke leven. De Grondwet bepaalt de speelruimte en de regels waarbinnen politieke discussies gevoerd worden.⁶²

Thorbecke brengt zijn zin voor orde tot uitdrukking in een brief aan G. Groen van Prinsterer: "(...) dewijl ik zonder die wet van orde, die ieder wezen en elk begrip op zijne plaats houdt, geen bestaan en geen kennis vat."⁶³ Thorbecke beschouwt het als zijn opdracht om efficiënt bestuur, efficiënte wetgeving en een goede inrichting van de politieke ruimte te realiseren. Ook zien we een streven om via parlementaire weg een geordende vrijheid te realiseren volgens grondwettelijke regels.⁶⁴ Bij de parlementaire behandeling van de Gemeentewet wijst Thorbecke op het verschil tussen vrijheid en wanorde. Wetgeving heeft ten doel wanorde te bestrijden en zo de werkelijke vrijheid mogelijk te maken. Systematische wetgeving is niet gericht op versterking van de staatsmacht maar op het voor iedereen helder maken waar hij aan toe is.⁶⁵ Het ordent maatschappelijke krachten, laat het verleden met zijn particularisme en provincialisme achter zich en maakt beheersing van vernieuwing mogelijk.⁶⁶

Thorbecke gaat op zoek naar de juiste balans tussen enerzijds het liberale beginsel van de individuele vrijheid en anderzijds de macht van het collectief, uitgedrukt in de staat.⁶⁷ De oplossing wordt gevonden door individu en het collectief gelijk te stellen.⁶⁸ "Es ist unzählige Mahl gesagt worden, die Nation sei ein höheres Individuum als der einzelne Mensch, und nicht minder allgemein anerkannt, dass sie in ihren Individuen lebt".⁶⁹ De mens is steeds deel van een groter geheel, hij is steeds opgenomen "in het hogere organische

59 Boogers e.a. 2008, p. 6; Randeraad 1994, p. 544.

60 Kossmann 1987, p. 380, Te Velde 1998, p. 322-323.

61 Boogman 1972, p. 359.

62 Te Velde 1998, p. 323.

63 Thorbecke aangehaald in: Verkade 1935, p. 8.

64 Te Velde 1998, p. 330.

65 Te Velde 1998, p. 333.

66 Randeraad 1994, p. 540.

67 Verkade 1935, p. 12-13.

68 Verkade 1935, p. 20-21.

69 Thorbecke 1824, p. 29-30.

verband van de staat".⁷⁰ Het individu staat voor de opgave om zijn "vrijheid in relatie tot het grotere geheel te ontplooien".⁷¹ De verhoudingen tussen individu en staat worden bepaald door het recht:

"Het individu brengt dus in de gemeenschap reeds een bepaalde mate van eigen regt mede, en de staat of ware regtsgemeenschap, waarvan de idee historisch zich later ontwikkelt, dan die van de regten der bijzondere personen, heeft hetzelfde op deszelfs ware plaats in te voegen, te verbinden, overeen te brengen en te handhaven."⁷²

Die verhoudingen worden door de historische ontwikkeling organisch gevormd en bieden de grootst mogelijke vrijheid aan zowel volk als aan regering.⁷³

Thorbecke ontleent aan de doctrinair-liberalen het idee van het machtsevenwicht als bescherming van de burgerlijke vrijheid. De doctrinair-liberalen zagen dat in de loop der tijd in Frankrijk de macht van de centrale staat als administratieve organisatie was toegenomen zonder dat dit was vertaald in een rechtssysteem. Hierdoor ontbraken de noodzakelijke waarborgen om de rechten van de burger te beschermen tegen de toegenomen staatsmacht. De individuele burger zag zich gesteld tegenover een almachtige staat en om de vrijheid van het individu te borgen moest deze vrijheid georganiseerd worden in maatschappelijke instituties.⁷⁴ Hij verbindt aan dit machtsevenwicht zijn organische beschouwingwijze. De staat, als samenbindend element, en het individu vormen een organisch verband waarbij deel en geheel elkaar wederkerig beïnvloeden. Beide houden elkaar in evenwicht. De staat beperkt een te ver doorgevoerd individualisme dat tot chaos en ontbinding van de staat leidt. Het individu beperkt de staatsalmacht om zo willekeur te voorkomen. Tegen elke macht wordt een tegenmacht geplaatst.⁷⁵

Na de bespreking van de invloed die de organische beschouwingwijze en het doctrinair-liberalisme op Thorbecke hebben gehad, volgt in de volgende paragraaf een beschrijving hoe deze invloeden zijn verwerkt in zijn denken over de bestuurlijke inrichting van Nederland.

3.2.3 Toepassing beginselen op de decentrale eenheidsstaat

Hiervoor is getoond hoe de organische beschouwingwijze en het doctrinair-liberalisme de basis vormen voor de staatkundige opvattingen van Thorbecke. Deze opvattingen worden door hem ook toegepast op de verhouding tussen

70 Drentje 2004, p. 179.

71 Drentje 2004, p. 195.

72 Thorbecke 1825, p. 72.

73 Verkade 1935, p. 57.

74 Drentje 2004, p. 239 – 240.

75 Van der List 1993, p. 35; Toonen 1987, p. 7; Verkade 1935, p. 323.

de staat en de decentrale overheden. In het nu volgende deel wordt beschreven hoe zijn staatkundige opvattingen zich vertalen naar de relatie tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zelf verklaart Thorbecke dat hij grote belangstelling heeft voor het recht van de lokale overheden. "Naauwelijks is er een deel van ons publiek regt, dat mijne belangstelling, denkende en doende, sedert jaren, zóó sterk heeft getrokken".⁷⁶ Dit weersprekt de stelling dat Thorbecke eigenlijk niet "zo veel vond van de bestuurlijke organisatie van ons land en het binnenlands bestuur".⁷⁷ Holthoon vermoedt dat de ontwikkeling die het denken van Thorbecke heeft doorgemaakt op het punt van de provinciale autonomie, hem meer hoofdbrekens heeft gekost dan zijn ideevorming over rechtstreekse verkiezingen en ministeriële verantwoordelijkheid.⁷⁸

De verhouding tussen de staat als collectief en de burger als individu is in de staatsleer bepalend voor het theoretisch standpunt dat men inneemt. De onder spanning staande verhouding tussen het collectief en het individu laat zich vertalen in twee beginselen. Die beginselen zijn eenheid en verscheidenheid. Het collectief staat voor eenheid en het individu onderscheidt zich door verscheidenheid. De zichtbare spanning tussen enerzijds het samenbinden in een eenheid en anderzijds de verscheidenheid van het individu kent een analogie in de decentrale eenheidsstaat. Daar vertegenwoordigen de decentrale overheden, met hun eigen karakter, de verscheidenheid en verbeeldt de hogere overheid, die het algemene belang bewaakt, de eenheid.⁷⁹

Als Thorbecke spreekt over eenheid heeft hij het over een organische eenheid en dus niet over eenheid door centralisatie, coördinatie of organisatie. Met organisch wordt ook hier bedoeld op een levend, dynamisch geheel bestaand uit verschillende delen en elementen.⁸⁰ Beeldend wordt het organisch denken door hem verwoord in *Bedenkingen aangaande het Regt en Den Staat*:

"De poging, zich eenen eenigen mensch als alleen bestaande te verbeelden, mag vergeleken worden met het voorstellen van een leven van hand of voet, afgescheiden van het geheel des menschelijken ligchaams, en zonder dat dit ergens aan te treffen ware; terwijl deze ledematen anders, als begrepen in dat geheel, zelfs niet gedacht kunnen worden; ten blijke, dat de gedachte van het laatste de voorwaarde is van het denken der eerste."⁸¹

De samenstellende eenheden van het lichaam van staat, waaronder de decentrale overheden, zijn op zich staande individuele organismen. Zij kennen een eigen kracht, onder meer uitgedrukt in het recht van initiatief. Ook kennen zij hun eigen ontwikkeling. Er is sprake van een voortdurende wisselwerking

⁷⁶ *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736³.

⁷⁷ Engels 2006, p. 7; Klijnsma 2007, p. 91.

⁷⁸ Holthoon 1986, p. 193.

⁷⁹ Verkade 1935, p. 324-325.

⁸⁰ Toonen, 1987, p. 64.

⁸¹ Thorbecke 1825, p. 15.

tussen de delen en het geheel, immers “hoe hoger ontwikkeld organisch wezen, des te vrijer de leden, des te grooter hunne medewerking tot regeling van het geheel”.⁸² Het stelsel is op die manier vormgegeven en gereguleerd dat decentrale initiatieven bijdragen aan de kracht van het geheel.⁸³ De decentrale overheden hebben scheppende macht, de bovenliggende niveaus bezitten de macht om zich hiertegen teweer te stellen.⁸⁴

Thorbecke erkent voor Nederland de meerwaarde van een eenheidsstaat. Deze leidt tot algemeen geldende wetten die de bijl leggen aan het woud van regels en wetten van de afzonderlijke provincies, steden en dorpen. De Republiek beschrijft hij als een “ongeregelden Staat, onder verdeelde belangen”.⁸⁵ Maar die eenheid maakt het niet nodig dat er sprake is van een hiërarchisch of centralistisch stelsel.⁸⁶ Het nadeel van de eenheidsstaat is voor hem het verlies van zelfstandigheid der delen die hij ziet ten tijde van de Franse overheersing: “Maar onder het beheer der nieuwe vrijheid kwam geene zelfstandigheid der deelen meer te pas.”⁸⁷

Voor een organische ontwikkeling van de staat is zelfstandigheid van de delen namelijk van belang. Provincies en gemeenten spelen voor de ontwikkeling van de staat een rol omdat ze, als zelfstandige delen van het geheel, de maatschappelijke evolutie kunnen helpen verwezenlijken.⁸⁸ Om deze rol te kunnen spelen moeten zij als lichamen van de staat voldoende levenskracht hebben. De decentrale overheden moeten zich vrij kunnen ontwikkelen: “Zonder een bedrijvig lokaal en provinciaal burgerregt mist de werking van het Staatsburgerregt haren grondslag.”⁸⁹ Decentrale overheden krijgen hiervoor een zekere mate van autonomie en het bestuur wordt belegd bij een vertegenwoordiging van het volk. Door de autonomie kunnen de decentrale overheden zorgen voor een versterking van de maatschappelijke krachten. Thorbecke grijpt, als hij pleit voor autonome ruimte voor de decentrale overheden, zowel terug op Van Hogendorp als op de Franse doctrinaire-liberalen. Laatstgenoemden erkennen het bestaan van lokale belangen die lokaal behartigd kunnen worden. Tegelijk zijn ze overtuigd van de noodzaak van centraal toezicht.⁹⁰

In zijn *Aanteekening* formuleert Thorbecke in een metafoor het programma voor decentralisatie in de latere Provinciale Wet en de Gemeentewet. Eerst schetst hij hoe diversiteit de natuur ten goede komt:

82 Kossmann 1987, p. 324; Thorbecke 1860, p. 88.

83 Toonen 1987, p. 64.

84 Toonen 1987, p. 65.

85 Thorbecke 1860, p. 117.

86 Kossmann 1987, p. 342; Van der List 1993, p. 32; Toonen 1987, p. 64.

87 Thorbecke 1831, p. 91.

88 Van der List 1993, p. 32.

89 Thorbecke 1843, p. 78.

90 Drentje 2004, p. 243; Randeraad 1994, p. 545.

“De natuur is niet daarom zoo rijk, dewijl zij ééne kracht, maar omdat zij een oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kracht, onder eene algemeene wet laat werken. Hoe velerlei huishouden, elk dienstbaar aan de eenheid, vereenigt alleen het menselijk organisme!”.

Die verscheidenheid, vertaald naar het staatsbestel, staat niet in de weg van een grondwettelijke eenheid:

“De Grondwet heeft begrepen (...) dat onderscheid en zelfbestaan der leden met onderwerping aan het stelsel van één lighaam zeer wel vereenigbaar zijn”.

De centrale overheid en de decentrale overheid kennen binnen het bestel een taakverdeling. Het Rijk is bevoegd voor het algemene belang en de decentrale overheden zijn bevoegd voor de eigen huishouding:

“Zij wil, dat de algemeene regering onverdeeld behoore aan het geheel; dat zij niet handele voor provinciale of plaatselijke gemeente, waar deze handelen kan voor zich zelve”.

Maar de zelfstandige delen blijven onderdeel van het geheel: “Zij wil tevens deze organen van het Staatswezen tot zelfregeling en zelfhandhaving, in harmonie met het geheel, verpligten”. Bij een dergelijke taakverdeling is groei van het geheel het resultaat:

“Terwijl zij alzoo in ieder deel zijn eigen levensbeginsel oproept, is hare strekking om het stoffelijk en zedelijk vermogen van het geheel grenzenloos te vermenigvuldigen en te verhoogen.”⁹¹

Tijdens de Kamer-behandeling van de Gemeentewet benadrukt Thorbecke het belang van het lokale initiatief.

“De strekking [van de wet] is niet om het initiatief, de handeling buiten den kring van het middenpunt te onderdrukken, maar de strekking is om de handeling buiten dien kring op alle punten van den Staat, waar eene gemeente is gevestigd, te wekken en op te roepen”.⁹²

Het op autonomie gebaseerde initiatief ziet Thorbecke als instrument voor ontwikkeling van burgerschap. De ontwikkeling van burgerschap leidt er toe dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefgemeenschap. Ontwikkelde leefgemeenschappen dragen bij aan een versterking van de staat. Een staat heeft dus belang bij zelfstandige decentrale overheden.⁹³

91 Thorbecke 1843, p. 77-78.

92 *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736⁵.

93 Verkade 1935, p. 139.

Thorbecke opent de *Aanteekening* met een betoog waarin hij het bestaan van provinciale staten verdedigt. Ook hier zien we het belang dat hij hecht aan de zelfstandigheid van de decentrale overheden als deel van de eenheidsstaat: "Zoo de instelling van provinciale Staten enkel een historischen grond had, of ware opgerigt omdat zij vroeger bestond, het zou geen grond zijn."⁹⁴ Er is echter wel een grond, provinciale vertegenwoordiging is voor hem even belangrijk als vertegenwoordiging op nationaal niveau. Tussen nationaal en lokaal functioneert de provincie als een gemeente als "uitvloeisel van hetzelfde regt, dat vertegenwoordiging der algemeen of Landsgemeente eischt (...) met de magt om zich zelve te regeren".⁹⁵ Provincies hebben voor Thorbecke een zelfde positie als gemeenten en nationale overheid. Alle drie kennen ze een vorm van volksvertegenwoordiging en de bevoegdheid om te beslissen over de eigen huishouding.

Zoals eerder geschetst vonden de doctrinair-liberalen het van belang dat er instituties zijn die een waarborg geven voor een evenwichtige verdeling van de staatsmacht. Een manier daarvoor is het geven van een mate van autonomie aan decentrale overheden. Door het verlenen van een zelfstandigheid aan de decentrale overheid wordt een tegenwicht gecreëerd tegen de centrale staatsmacht. Door belangenafweging te laten plaatsvinden op het niveau waar deze belangen met elkaar in conflict komen, kunnen op nationaal niveau politieke omwentelingen worden voorkomen.

"Wij hebben in onzen tijd (...) het provincialisme oneindig minder dan de centralisatie te vrezen, en wij mogen waarlijk wel de aanmatigheden van de laatste door de eerste temperen".⁹⁶

Thorbecke wil door decentralisatie de macht spreiden. Zo wordt voorkomen dat één partij de overhand neemt en door uitoefening van teveel macht de vrijheid van het individu in het geding komt. Het ontwerp van Thorbecke maakt deel uit van een systeem waarbij feitelijke en ontworpen machten zorgen voor een wisselwerking tussen geheel en delen. De onderliggende niveaus hebben scheppende macht, de bovenliggende niveaus hebben de macht om zich hier tegen te weren.⁹⁷

Het is voor Thorbecke helder dat het gemeentebestuur zelf bepaalt op welke wijze dat bestuur de eigen belangen behartigt:

"Maar het eigen financieel belang der gemeente kan door het gemeentebestuur volledig worden beoordeeld, dewijl het binnen een kring van inwendige huishouding valt, dien dat Bestuur geheel overziet."⁹⁸

94 Thorbecke 1843, p. 1.

95 Thorbecke 1843, p. 1.

96 Thorbecke aangehaald in: Drentje 2004, p. 263.

97 Toonen, 1987, p. 65.

98 Thorbecke 1847, p. 9.

De autonome bevoegdheid heeft dus betrekking op de huishouding van de decentrale overheid. Een omschrijving van het begrip huishouding geeft Thorbecke in zijn *Aantekening*:

“huishoudelijk belang, hetgeen alleen de gemeente, 't zij in haar geheel, 't zij hare leden dier gemeente betreft. Het is het oude gemeente recht van wettige corporatiën, dat de grondwet hier aan de plaatselijke burgerij verzekert.”⁹⁹

De huishouding van een decentrale overheid wordt beperkt tot die zaken die specifiek van belang zijn voor de betreffende decentrale overheid. Hieruit volgt dat de autonome bevoegdheid van de decentrale overheid zijn grenzen kent.

Een eerste begrenzing van de autonomie van de decentrale overheden wordt gegeven door de grenzen die de boven hen gestelde hogere rechtsgemeenschap stelt. De Republiek met zijn versplintering in afzonderlijke soevereine provincies ziet hij als waarschuwing uit het verleden.¹⁰⁰ De belangen van de hogere rechtsgemeenschap gaan voor die van de decentrale rechtsgemeenschap. De decentrale rechtsgemeenschap “is in de eerste plaats onderdeel van den staat, vervolgens een zelfstandig geheel, een zelfstandig ligchaam in den staat”.¹⁰¹

Een tweede begrenzing van de decentrale bevoegdheden wordt gegeven door de territoriale grenzen van de decentrale overheid. Buiten het eigen territorium heeft een gemeente geen zeggenschap. Om te voorkomen dat gemeenten zich via samenwerking begeven op het gebied van provinciale huishouding worden zij onderworpen aan preventief toezicht door gedeputeerde staten.¹⁰²

Thorbecke becommentarieert in zijn *Aantekening* de grenzen van de autonome bevoegdheid van de provincies zoals deze is neergelegd in de Grondwet van 1815. Deze Grondwet geeft aan de staten de bevoegdheid over “alles wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort”. ‘Gewone politie’ heeft volgens Thorbecke betrekking op alle bestuurstaken met uitzondering van defensie, justitie en financiën. De tweede beperking wordt gegeven door ‘inwendige’. Hiermee wordt bedoeld alles wat niet als Rijkstaak wordt gezien. De Grondwet huldigt volgens Thorbecke het principe dat voor bestuurstaken op centraal niveau ofwel geen regels ofwel een beperkt aantal basisregels worden gegeven.¹⁰³ De autonome ruimte van provincies hangt af van de taken die provincies oppakken maar ook “van de houding der algemeene wetgeving en des algemeenen gouvernement jegens de provincie”.¹⁰⁴ De autonome bevoegdheid wordt voor Thorbecke dus bepaald door een wisselwer-

99 Thorbecke 1843, p. 122.

100 Verkade 1935, p. 136.

101 *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736⁵.

102 Verkade 1935, p. 137.

103 Thorbecke 1843, p. 91-92.

104 Thorbecke 1843, p. 93.

king tussen eigen initiatief van de decentrale overheid enerzijds en anderzijds de door het Rijk geboden ruimte.

Bij de behandeling van de Gemeentewet geeft Thorbecke een beschouwing over de positie van de gemeente in het staatsbestel en benoemt hij de grenzen van de autonome bevoegdheid:

“De natuur vestigt eerst de regels waaraan de leden van het geheel, allen gelijkelijk, worden onderworpen en de bijzondere formatie van ieder bijzonder lid brengt vervolgens, in de tweede plaats, andere wetten, andere regels mede. Ik meen, dat men zoo ook hier de wet moet schoeijen op hetgeen algemeen is in de gemeenten, op hetgeen tot zekere hoogte overal gelijk is, overlatende aan de bepalingen, aan het initiatief van de gemeentebesturen, om te voorzien in die behoeften, welke niet ten gevolge van algemeene regels zouden kunnen worden vervuld, maar waarin door bijzondere, door individuele regels zal worden voorzien. Dit is, wat volgens de Grondwet behoort tot de huishouding, tot de individualiteit van de gemeente, en aan de provincie en aan het Rijk niet raakt. Dit is als het ware de open plaats, waarop het ontwerp van wet de gemeentebesturen overlaat zelfstandig op te bouwen.”¹⁰⁵

In aanvulling op zijn schets van de provinciale autonome bevoegdheid in de *Aantekening* benadrukt Thorbecke hiermee de grondregel dat op centraal niveau regels worden gesteld voor algemene zaken en dat de decentrale overheid specifieke regels stelt voor de eigen huishouding.

Holthoon laat zien dat Thorbecke in zijn denken over provinciale autonomie een ontwikkeling door heeft gemaakt. Bij de splitsing van de provincie Holland in twee delen verklaart hij zich tegen het voorstel omdat het de zelfstandigheid van de provincies aantast. De splitsing heeft geen meerwaarde voor Holland. Er is geen noodzaak toe en daarom verstoort het de staatsrechtelijke relatie tussen staat en provincies. Thorbecke ziet de provincies op dat moment nog als voorbereidende organen voor de ‘staatkunde’ op centraal niveau. Opname van de provincies in de Grondwet is een waarborg voor hun zelfstandigheid.¹⁰⁶ Bij het grondwetsvoorstel van de Negenmannen wordt een ander standpunt ingenomen en is een opsomming van provincies niet langer wenselijk, het staat verandering juist in de weg. De waarborg voor zelfstandigheid hoeft niet langer te worden ontleend aan een opsomming in de Grondwet.

Over medebewind door decentrale overheden heeft Thorbecke minder geschreven en gesproken dan over autonomie. Dit wordt verklaard uit het feit dat hij minder weerstand op dit deel van zijn wetgeving ondervond.¹⁰⁷ In de *Aanteekening* wijdt hij echter evenveel pagina’s aan de beide artikelen die autonomie en medebewind regelen. Een betere verklaring is dan ook dat medebewind door Thorbecke niet werd gezien als vorm van decentralisatie.

105 *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736^b.

106 Holthoon 1986, p. 192.

107 Verkade 1935, p. 149.

Medebewind beschouwde Thorbecke als activiteit van de centrale overheid. De uitvoerders waren daarmee uitvoerders van centraal gezag.¹⁰⁸

De bespreking in de *Aantekening* van medebewind is een commentaar op de tot dan toe gegroeide praktijk van het grondwetsartikel. Thorbecke constateert dat de “Staten uitvoerders zijn van het Rijksgezag in diezelfde takken, die zij als provinciemaagt, zooverre de bijzondere gesteldheid van het gewest bijzondere maatregelen eischt, zelfstandig inrigten”.¹⁰⁹ Hij bedoelt hiermee dat provinciale bevoegdheden in medebewind en in autonomie over dezelfde onderwerpen kunnen gaan, namelijk die onderwerpen die niet zijn voorbehouden aan het Rijk.

Thorbecke stelt vast dat volgens de Grondwet het de bedoeling was dat de provincies het departement van algemeen bestuur zouden vervangen in de provincie, in de praktijk is het echter andersom gegaan en heeft het departement de staten vervangen.¹¹⁰ Om duidelijkheid te verschaffen over medebewindstaken zou een wet regels moeten stellen voor onderwerpen waarvan de uitvoering aan provincies wordt overgelaten. Voordeel hiervan is dat de uitvoering wordt voorafgegaan door de als nuttig bestempelde beraadslaging door een college.¹¹¹ Opvallend is dat de Provinciale Wet die Thorbecke in 1850 tot stand brengt deze duidelijkheid evenmin verschaft. Het wordt aan de wet overgelaten om te bepalen of medebewind wordt gevorderd.

Het probleem van het behoud van zelfstandigheid en vitaliteit van centraal bestuur binnen de uniformering van de eenheidsstaat heeft Thorbecke opgelost door de centrale overheid een toezichhoudende rol te geven op de werkzaamheden van gemeenten en provincies. Dit zonder daarbij regelend op te treden op de terreinen die tot hun competenties behoren.¹¹² Het toezicht is gebonden aan regels en kan, om willekeur uit te sluiten, alleen worden uitgeoefend op grond van strijd van decentrale verordeningen met algemene wetten of het algemeen belang. Het is niet aan de toezichthouder om te bepalen of het huishoudelijk belang al dan niet wordt gediend maar of er sprake is van strijdigheid. Onder het algemeen belang wordt verstaan dat wat de staat in zijn geheel betreft én de waarborging van rechten en vrijheden van burgers.¹¹³

In de woorden van Thorbecke wordt de gemeente door het toezicht “als een minderjarige onder voogdij gesteld”. Dit omdat ervoor gezorgd moet worden dat de toekomst van een gemeente niet in het geding komt door besluiten genomen in het heden. De hogere overheid treedt bij het toezicht

108 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 9.

109 Thorbecke 1843, p. 81-82.

110 Thorbecke 1843, p. 83.

111 Thorbecke 1843, p. 86.

112 Holthoorn, 1988, p. 63.

113 Verkade 1935, p. 145.

op als zaakwaarnemer voor de toekomstige inwoners omdat “de tegenwoordige leden niet meer regt hebben, dan hunne opvolgers”.¹¹⁴

3.2.4 Reflectie

Alles overziend kan worden gesteld dat Thorbecke de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden vorm geeft in overeenstemming met de door hem ontwikkelde staatkundige inzichten. Deze baseert hij enerzijds op de aan de Duitse Idealisten ontleende organische beschouwingswijze en anderzijds op het doctrinair-liberalisme. Aan de eerst stroming ontleent hij de uitgangspunten van gestadige ontwikkeling en die van deel en geheel. Aan de tweede stroming ontleent hij het vrijheidsbegrip en de scheiding van machten. Thorbecke geeft de van oudsher bestaande lokale en regionale autonomie in de nieuwe constitutionele verhoudingen een eigen plaats en weet die autonomie te verbinden met het centralisme van recentere datum. Hij ontwerpt geen nieuw bestel maar definieert voor Nederland de verhoudingen tussen centraal en decentraal opnieuw. Daarbij moet worden opgemerkt dat Thorbecke hierin niet uniek was, ook in andere Europese staten zoals België, Frankrijk en de Italiaanse koninkrijken werden in deze periode vormen van een decentrale eenheidsstaat ingevoerd.¹¹⁵

Zelfstandigheid is voor Thorbecke een belangrijk middel voor de ontwikkeling van de staat. Autonomie van de decentrale overheden stimuleert burgerschap en via actief burgerschap wordt bijgedragen aan de staatsontwikkeling. De decentrale overheden zijn autonoom bij het bestuur van de eigen huishouding. De huishouding wordt volgens Thorbecke bepaald door het specifieke belang van het geheel of van een deel van de decentrale overheid. Er zijn voor Thorbecke twee harde grenzen aan de decentrale huishouding. Een eerste grens vormt het grondgebied. De bevoegdheid van decentrale overheden strekt zich niet uit buiten het eigen grondgebied. De tweede grens wordt gegeven door wet- en regelgeving van de hogere rechtsmacht. De inhoud van de huishouding wordt door Thorbecke, binnen de gestelde grenzen, gezien als een wisselwerking tussen het eigen initiatief en de geboden ruimte.

De door Thorbecke in wetgeving neergelegde staatkundige ideeën worden zeer uiteenlopend beoordeeld. Zo wordt gesteld dat hij afwijkt van de Nederlandse traditie waarin de staat een middel is terwijl voor Thorbecke de staat een doel is.¹¹⁶ Ook wordt het ontwerp van Thorbecke als een compromis bestempeld. De verhouding tussen geheel en delen is in de organische benadering geen samenvoegen maar een op zichzelf staande conceptie.¹¹⁷ Het moet

114 Thorbecke 1843, p. 136-137.

115 Randeraad 1997, p. 356; De Vries 1939, p. VIII.

116 Holthoon 1986, p. 200.

117 Toonen 1987, p. 65.

worden gezien als “een pragmatische aanvaarding van historisch-organisch gegroeide wortels, die op scherpzinnige wijze in de moderne tijd van 1848 is geplaatst”.¹¹⁸

Het stempel van pragmatisme wordt door meer auteurs gehanteerd als zij Thorbecke’s denkwijze bespreken. Zo wordt de basisfilosofie voor het politieke handelen van Thorbecke, het historisme, gekarakteriseerd als een filosofie die staat voor “zoals de wind waait, waait mijn jasje”.¹¹⁹ Vanwege de positie die Thorbecke inneemt tussen enerzijds het verwerpen van revolutionaire beginselen en anderzijds het aanvaarden van de historische feitelijkheid wordt hij ook gekenschetst als “progressief-historisch, anti-ideologisch en pragmatisch”.¹²⁰ Dit pragmatisme maakt het voor hem mogelijk om, afhankelijk van de vraag waar hij zich voor gesteld ziet, een keuze te maken tussen een gematigd conservatieve of een gematigd progressieve houding.¹²¹ Met dit pragmatisme wijkt de uitwerking van het staatkundige denken van Thorbecke wellicht toch minder af van de veronderstelde Nederlandse geest aan het begin van de negentiende eeuw: “praktische zin en gezond verstand.”¹²²

3.3 HET RECHTSWETENSCHAPPELIJK DENKEN OVER DECENTRALISATIE NA THORBECKE

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de ideeën die ten grondslag hebben gelegen aan het staatkundig ontwerp dat Thorbecke heeft neergelegd in zijn ontwerp voor de Grondwet. Deze paragraaf geeft een beschrijving van de ontwikkeling die het denken over decentralisatie heeft doorgemaakt in het rechtswetenschappelijk debat na de herziening van de Grondwet in 1848. Door deze ontwikkeling te volgen kan de vraag beantwoord worden welke motieven in de rechtswetenschap worden gehanteerd als wordt gesproken over decentralisatie.

De analyse van het rechtswetenschappelijk debat wordt gedaan aan de hand van de twee verschijningsvormen van decentralisatie: autonomie en medebewind. Onderzocht is hoe de aangehaalde auteurs de beide vormen omschrijven en wat volgens hen de betekenis van deze vormen is voor de verdeling van bevoegdheden. Een belangrijk punt daarbij is de begrenzing van de autonome bevoegdheden omdat deze de mate van autonomie aangeeft. Voor die begrenzing wordt in het debat teruggegrepen op het in artikel 124

118 Engels 2006, p. 7.

119 Van der List 1993, p. 34.

120 Boogman 1972, p. 356.

121 Boogman 1972, p. 360.

122 Ankersmit 2006, p. 38.

van de Grondwet opgenomen begrip 'huishouding'. Met dit begrip wordt bedoeld op "eigen aangelegenheden" van de decentrale overheid.¹²³

In de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur over decentralisatie is vooral veel gepubliceerd over de positie van de gemeenten. Na de herziening van de Grondwet in 1848 is een beweging in gang gezet om de bepalingen voor provincies en gemeenten gelijkkluidend te maken. In 1983 is dit afgerond door de bepalingen voor provincies en gemeenten in één artikel te vatten. Om die reden wordt in het navolgende ervan uitgegaan dat wat voor gemeenten *mutatis mutandis* ook voor provincies van toepassing is.¹²⁴

Het is niet ongebruikelijk om bij de beschrijving van historische ontwikkelingen een periodisering toe te passen. Voor de nu volgende beschrijving is de periode van 1848 tot nu opgedeeld in vijf perioden. Deze periodisering is niet toevallig gekozen. De eerste periode eindigt met de Grondwetswijziging van 1887. Het is de periode waarin door uitleg en interpretatie van de Grondwet het parlementaire stelsel zich steviger vestigt.¹²⁵ In deze periode krijgt de Grondwet ook zijn uitwerking in diverse wetten zoals de Provinciale Wet en de Gemeentewet.

De tweede periode begint met de wijziging van de Grondwet in 1887 en eindigt in 1917. Voor de decentrale overheden heeft deze wijziging beperkte gevolgen, enkele bepalingen worden gedeconstitutionaliseerd. In deze periode worden maatschappelijke veranderingen in Nederland versneld doorgevoerd met een groeiende rol van de overheid als gevolg.¹²⁶ De politieke verhoudingen worden beheerst door de schoolstrijd, het algemeen kiesrecht en de sociale kwestie.¹²⁷ Nationaal bewustzijn en eigenheid van de eigen bevolkingsgroep komen tot ontwikkeling.¹²⁸ Ook deze periode eindigt met een grondwetsherziening.

De derde periode, die van het interbellum, kenmerkt zich door de strijd tussen socialisme en liberalisme en de verzuiling van de samenleving.¹²⁹ Dit laatste verschijnsel kent in deze periode, mede als gevolg van de Pacificatie van 1917, zijn hoogtijdagen. Door de verzuiling komt de overheid op afstand te staan van het maatschappelijk middenveld. De zuilen organiseren zelf de benodigde voorzieningen. De economische crisis brengt hierin weinig verandering. Deze periode wordt ruw afgebroken als Nederland in 1940 wordt bezet door nazi-Duitsland.

Na de bevrijding in 1945 breekt een nieuwe periode aan. Het is het begin van het bouwen aan een nieuw Nederland. Eerst door wederopbouw en vanaf het midden van de jaren vijftig door het uitbouwen van de verzorgingsstaat.

123 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 840.

124 Zie ook: Oud 1959, p. 21.

125 Blom 2003, p. 321, Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 140.

126 Blom 2003, p. 327.

127 Blom 2003, p. 334.

128 Blom 2003, p. 337.

129 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 167.

Het is ook de periode van het geloof in de maakbaarheid van de samenleving.¹³⁰ Die maakbaarheid komt ook tot uitdrukking in de vele plannen voor een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur. Deze periode eindigt voor dit onderzoek met de grondwetsherziening van 1983.

De grondwetsherziening van 1983 heeft tot gevolg dat de bepalingen over de decentrale overheden worden geherformuleerd en geüniformeerd. Een jaar daarvoor is het eerste kabinet Lubbers aangetreden. Dat kabinet neemt de sanering van de overheidsfinanciën ter hand. Deregulering en privatisering van overheidstaken zijn daarvoor gebruikte instrumenten. Als gevolg hiervan worden de verhoudingen tussen overheid en burgers opnieuw gedefinieerd.¹³¹ Ook de bestuurlijke verhoudingen veranderen. Decentralisatie wordt gezien als instrument om de almaar toenemende omvang van de centrale overheid te stoppen. Vormen van functionele decentralisatie worden steeds vaker toegepast.

Het aanbrengen van een periodisering in een geschiedschrijving is ondersteunend aan onderzoek maar roept ook vragen op. Begin- en eindpunt van een periode lijken vastgepind te kunnen worden op een specifiek moment terwijl er vaak sprake is van een overgangsfase van de ene naar de andere periode. Ook in dit onderzoek is dat zo. De hiervoor beschreven indeling in periodes wordt zoveel mogelijk aangehouden. De aangehaalde auteurs laten zich echter niet altijd in één periode indelen bijvoorbeeld omdat ze langjarig over het onderwerp hebben gepubliceerd. In dat geval worden ze ingedeeld in de periode waarin ze beginnen met publiceren over decentralisatie. Dit omdat in latere publicaties vaak wordt voortgeborduurd op de aanvankelijk ingenomen positie. Deze keuze is daarnaast gemaakt om de leesbaarheid te vergroten.

3.3.1 De juridische verankering van de rechtsstaat (1848-1887)

Twee studenten van Thorbecke onderzoeken, al in de jaren voor de herziening van de Grondwet in 1848, de autonome bevoegdheid van de decentrale overheden. Olivier en De Vries Azn. worden beschouwd als de grondleggers van de zogenoemde driekringenleer. Die leer ging ervan uit dat de huishouding van elk lichaam zijn eigen onveranderlijke inhoud heeft en dat grenzen tussen de overheidslagen voor altijd vast liggen. Een ander uitgangspunt is dat een belang door slechts één overheidslaag kan worden behartigd en dat andere overheden zich niet bemoeien met die belangenbehartiging.¹³² Het is een concept waarbij drie gescheiden huishoudingen dienen als bescherming tegen centraal ingrijpen in de provinciale en gemeentelijke bevoegdheden. De drie-

¹³⁰ Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 168-169.

¹³¹ Blom 2003, p. 370.

¹³² Heringa e.a. 2012, p. 247-248.

kringenleer is als dynamisch concept door Thorbecke opgenomen in de Grondwet van 1848 en vervat in de organieke wetgeving.¹³³

De Vries stelt in zijn boek *De wetgevende magt der plaatselijke besturen naar art. 153 der Grondwet* vast dat het de bedoeling van de Grondwet is om "Onder een krachtig algemeen bestuur den bijzonderen leden van den Staat de meest-mogelijke vrijheid en onafhankelijkheid te waarborgen".¹³⁴ Het motief dat hij hiermee geeft voor decentralisatie is dat van vrijheid en zelfstandigheid.

In het vervolg van zijn boek buigt hij zich over de begrenzing van de gemeentelijke huishouding. Onder de huishouding moet volgens hem worden verstaan

"het geheele bestuur en beheer der inwendige aangelegenheden (...). Alle uitwendige betrekkingen worden door het woord huishoudelijk uitgesloten. Zuiver huishoudelijke verordeningen zijn die, welk uitsluitend eene bepaalde gemeente betreffen, en de belangen van de andere gemeente niet raken".¹³⁵

Een nadere specificatie van de huishouding geeft hij als hij stelt dat "die niet haar betreffen als deel van den Staat of van den provincie, maar die uit haren eigen aard, uit haar zelfstandige bestaan voortvloeien".¹³⁶ De grondregel is voor De Vries dat het algemeen belang een rijksbevoegdheid is, provinciaal belang een provinciale bevoegdheid en lokaal belang een gemeentelijke bevoegdheid.¹³⁷ Anders geformuleerd is De Vries van mening dat het huishouden van een gemeente of provincie alleen betrekking heeft op dat wat alleen die gemeente of provincie raakt. Zodra het belang een andere rechtsgemeenschap raakt valt dit buiten de eigen huishouding. Dit betekent dat samenwerking tussen gemeenten op een gezamenlijk belang niet mogelijk is.

De bovengrens van de huishouding wordt bepaald door de hogere overheid. Deze kan, zonder enige wettelijke beperking beslissen dat iets tot de eigen huishouding hoort.¹³⁸ De Vries gebruikt als criterium om vast te stellen wat tot de huishouding van een overheid hoort het territorium van die overheid. Een probleem in zijn definiëring is dat onduidelijk is wat verstaan moet worden onder de onbepaalde begrippen 'haren eigen aard' en 'haar zelfstandige bestaan'.

Ook Olivier geeft een begrenzing van de bevoegdheden van de diverse overheden. Hij twijfelt er niet aan dat een wet of regeling die ingrijpt in de huishouding van een decentrale bestuurslaag "ten eenenmale krachteloos is".¹³⁹ De driekringenleer verwoordt hij als "zoodra eene dier machten den

133 Konijnenbelt 1995, p. 38.

134 De Vries Azn. 1846, p. 27.

135 De Vries Azn. 1846, p. 30.

136 De Vries Azn. 1846, p. 32.

137 De Vries Azn. 1846, p. 32.

138 De Vries Azn. 1846, p. 33.

139 Olivier 1847, p. 20.

kring van een der anderen binnen dringt, verliest zij haar gezag; zij kan in de haar vreemde atmosfeer niet leven".¹⁴⁰ Er zijn twee redenen waarom de 'binnendringende' overheid onbevoegd is. De eerste reden is dat deze een taak op zich neemt die haar niet is opgedragen. De tweede reden is dat de taak aan een andere overheid is opgedragen. Daarom geldt dan ook dat

"de Koning, noch eenige andere overheid mag haar werk door een ander doen verrichten, elke magt in de Staatshuishouding heeft hare eigen taak, welke uitsluitend aan haar opgedragen, alleen door haar kan vervuld worden".¹⁴¹

Het is uiteindelijk wel aan de hogere overheid om te bepalen wat tot de eigen kring hoort. De decentrale overheid heeft hiertegen geen verweer.

Binnen de eigen huishouding is de regelgevende bevoegdheid van de decentrale overheid gelijk aan die van de centrale overheid:

"De wetgevende provinciale magt is in harer kring even magtig, als het rijks-wetgevend gezag in den zijnen. (...) Het product der provinciale wetgevende magt (...) is inderdaad *wet*, al draagt het de naam van *reglement* of *ordonnantie*".¹⁴²

Een aantal jaren nadat de Provinciale Wet en de Gemeentewet door het parlement zijn vastgesteld, publiceert Hoog zijn dissertatie over de provinciale bevoegdheid. In zijn boek maakt hij onderscheid tussen twee provinciale rollen. Enerzijds het zelfstandig bestuur van de eigen huishouding en anderzijds die van uitvoerende macht namens het Rijk. Hoog richt zich in zijn dissertatie op het zelfstandige bestuur. Door zelfstandig bestuur kan recht worden gedaan aan plaatselijke belangen.¹⁴³ Hij volgt de redenering dat centralisatie de ongewenste concentratie van overheidsmacht in de hand werkt. Decentralisatie is dan ook een instrument tot bedwingen van de andere machten in een staat. Ook draagt het spreiden van taken en bevoegdheden bij aan de "kracht en bloei van het rijk".¹⁴⁴ Hij verbindt hieraan de conclusie dat de decentrale overheden samenwerken voor het geheel. Om dit samenwerken voor het algemeen belang ten nutte te laten zijn is "eenheid in het opperbestuur noodig".¹⁴⁵ Hoog volgt hiermee het organisch concept van Thorbecke waarin deel en geheel samenwerken.

Om te bepalen wat tot de huishouding van provincies hoort, grijpt Hoog terug op de bepaling hierover in de Grondwet van 1840. Dit doet hij omdat de memorie van toelichting bij het voorstel van herziening van de Grondwet van 1848 stelt dat de strekking van de artikelen over de provinciale bevoegd-

140 Olivier 1847, p. 20.

141 Olivier 1847, p. 48.

142 Olivier 1847, p. 18.

143 Hoog 1856, p. 26.

144 Hoog 1856, p. 27.

145 Hoog 1856, p. 28.

heid hetzelfde blijven en enkel de terminologie vereenvoudigd is. Hieruit volgt voor Hoog dat net als in 1840 de provinciale huishouding omvat 'politie en oeconomie'.¹⁴⁶ 'Policie' is voor Hoog al het administratieve recht, behalve justitie en defensie. Omdat de provincies in 1848 verordenende bevoegdheid hebben gekregen voor de eigen begroting maakt financiën ook deel uit van de huishouding.¹⁴⁷ In zijn poging om te bepalen wat tot de provinciale huishouding hoort, komt Hoog met zijn uitleg niet verder dan de auteurs voor hem. Ook Hoog ziet geen mogelijkheid tot een nadere concretisering van de provinciale taken.

Hoog ziet drie grenzen voor de provinciale huishouding. De eerste grens is dat een onderwerp in het belang van de provincie moet zijn.¹⁴⁸ De tweede grens wordt bereikt wanneer wordt getreden in het rijksbelang. Van rijksbelang zijn die onderwerpen die niet kunnen worden overgelaten aan "verschillende lichamen van bestuur (...) maar die eene algemeene regeling vereischen". Verder is van rijksbelang dat wat door de wetgever tot rijksbelang wordt verklaard.¹⁴⁹ Het Rijk heeft geen wettelijke beperkingen om te treden in het belang van een andere rechtsmacht, maar de ministeriële verantwoordelijkheid en openbaarheid van bestuur zijn volgens Hoog hiertegen de waarborgen.¹⁵⁰ De laatste grens van de provinciale huishouding wordt gegeven door de gemeentelijke kring.¹⁵¹ Hoog redeneert hiermee in lijn met de driekringenleer. Dit blijkt ook als hij stelt dat een rechtsmacht niet kan treden op het gebied van een andere met eigen autonomie beklede macht in de staat. Dit principe is ook van toepassing als geen wet dit bepaalt.¹⁵²

Een afwijkende mening over de autonomie van decentrale overheden heeft Van Houten. Volgens hem is Thorbecke verwijderd geraakt van de liberale uitgangspunten. Volkssoevereiniteit is voor hem het middel om staatsmacht te beperken. Dit uitgangspunt leidt tot twee principes. Ten eerste het principe dat regeling van belangen van gemeenten en provincies aan de inwoners wordt overgelaten. Ten tweede dat gekozen besturen hun bestuursmacht niet verder laten strekken tot andere belangen. Of het bestuur binnen de grenzen blijft, hoe de inrichting van bestuur en uitvoering is vorm gegeven en hoe dit wordt gewaardeerd is uitsluitend ter beoordeling van de ingezetenen. Hieruit volgt dat niemand anders dan de inwoners van een gemeente of provincie, dus ook een hogere overheid niet, kan bepalen of zij goed bestuurd worden. Op het moment dat de individuele of gemeenschappelijke vrijheid of het algemeen belang in het geding komt moet hiertegen worden opgetreden. Dit kan via rechterlijk ingrijpen of door een andere administratieve macht. Thorbecke heeft

146 Hoog 1856, p. 30.

147 Hoog 1856, p. 42-43.

148 Hoog 1846, p. 44.

149 Hoog 1856, p. 46.

150 Hoog 1856, p. 29.

151 Hoog 1856, p. 52.

152 Hoog 1856, p. 42.

volgens Van Houten de volstrekte autonomie in zijn ontwerp losgelaten door decentrale overheden te beschouwen als deel van een groter geheel. Als onderdeel van de centrale staat zijn ze gehouden aan regels wat betreft de inrichting en organisatie van het bestuur. Meest kwalijke voorbeeld hiervan is voor Van Houten wel de figuur van de burgemeester of commissaris van de Koning die hij betitelt als onderkoningen. Ze zijn te beschouwen als verlengde arm van de Koning en grijpen zodoende in, in de soevereiniteit van het decentrale bestuur.¹⁵³ Van Houten keert zich daarmee tegen het beeld dat de decentrale overheden onderdeel zijn van een groter staatslichaam.

Duijmaer van Twist geeft een nuance op de dogmatiek van de driekringenleer die bepaalt dat de ene bestuurslaag niet kan treden in belangen die behartigd worden door de andere bestuurslaag. In zijn bespreking van een dissertatie over gemeentelijke autonomie stelt Duijmaer van Twist zich de vraag of hogere wetgeving door plaatselijke overheden mag worden aangevuld. Zijn antwoord is dat eerst gezien moet worden of het onderwerp hoort tot de gemeentelijke huishouding. Als dat het geval is, wordt in zijn visie het onderwerp niet automatisch in zijn geheel onttrokken aan de gemeentelijke bevoegdheden. Ook als de algemene wetgever een gedeelte heeft geregeld, kan de gemeente aanvullende regelingen ontwerpen.¹⁵⁴ Duijmaer van Twist onderschrijft dat in de organieke wetgeving recht wordt gedaan aan het beginsel dat lokale belangen het best op lokaal niveau kunnen worden behartigd.

Ook Leao Laguna ziet dat het steeds moeilijker wordt om de verschillende belangensterren van elkaar te scheiden. Dit is, redenerend vanuit de driekringenleer, wel nodig om “een onvermijdelijke oorzaak van verwarring en botsing uit den weg [te] ruimen”. Wat de kenmerken zijn van gemeentelijk, provinciaal of rijksbelang is van tevoren moeilijk om te bepalen. Sommige belangen zijn voor twee of meer overheden van even grote waarde. Het is voor hem dan de vraag of daarmee de hogere overheid automatisch de belanghebbende met regelingsbevoegdheid is. De geschiedenis leert hem dat één zelfde belang soms tot de gemeentelijke sfeer dan weer tot een andere sfeer wordt gerekend.¹⁵⁵ Het is voor hem, net als voor Duijmaer van Twist, dan ook niet noodzakelijk dat in het geval een hogere overheid iets tot zich trekt, de decentrale overheid niet zelfstandig, aanvullend, op kan treden. Want “elk rijks- of provinciaal belang is eo ipso ook het belang van het onderdeel, de gemeente”.¹⁵⁶

Zowel bij Duijmaer van Twist als bij Leao Laguna is een kentering zichtbaar in het strikte denken volgens de klassieke driekringenleer. Beiden zijn de mening toegedaan dat het de decentrale overheid vrij staat om in het belang van de eigen huishouding aanvullende regels te stellen. Daarmee wordt de strikte scheiding van de kringen voorzichtig verlaten. De kringen worden als

153 Van Houten 1872, p. 42-44.

154 Duijmaer van Twist 1873, p. 312.

155 Leao Laguna 1886, p. 33.

156 Leao Laguna 1886, p. 38.

het ware poreus. Een poreusheid die in de volgende periode leidt tot aanvankelijk een andere benadering van de driekringenleer en vervolgens het volledig loslaten ervan.

3.3.2 De modernisering van Nederland (1887-1917)

Een van de invloedrijkste staatsrechtgeleerden in de tweede helft van de negentiende eeuw is ongetwijfeld Buys. In een driedelig werk geeft hij een toelichting en commentaar op de Grondwet. Buys start zijn bespreking van de bepalingen over provinciale staten en gemeentebesturen met de constatering dat de Grondwet de werking van die onderdelen niet nauwkeurig beschrijft. Niet volledigheid, maar het vaststellen van de verhoudingen tussen de eenheidsstaat en haar onderdelen is volgens Buys het hoofddoel van de Grondwet.¹⁵⁷ Dat het vaststellen van de verhoudingen niet eenvoudig is, maakt Buys vrij snel helder: "Regeling van de verhoudingen tusschen den staat, de provinciën en gemeenten behoort ongetwijfeld tot de moeilijkste vraagstukken welke het positieve staatsrecht heeft op te lossen."¹⁵⁸ Ook de afbakening van de huishouding van Rijk, provincie en gemeente is lastig vast te stellen:

"(...) moeilijk is het te bepalen, of eenige wet, verordening of keur al dan niet blijft opgesloten binnen die denkbeeldige lijnen, welke men veronderstelt dat het wetgevend terrein van Rijk, provincie en gemeente gescheiden houden."

Met de Provinciale Wet en de Gemeentewet is hierover ook geen helderheid verschaft.¹⁵⁹

Buys onderscheid in Europa drie stelsels voor de bevoegdheidsverdeling: *selfgovernment* (zelfbestuur); absolute centralisatie en een combinatie van autonomie en zelfbestuur.¹⁶⁰ Voor het vaststellen van de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten heeft de grondwetgever van 1848 dezelfde uitgangspunten gehanteerd als die van 1814. Hij classificeert het systeem als 'autonomie met zelfbestuur', hiervoor is door de grondwetgever gekozen op basis van historische ontwikkeling. De eenheidsstaat komt voort uit de soevereine gewesten en dit is verwerkt in "de constitutie van 1814, met hare sterke voorliefde voor het historische recht".¹⁶¹ Behalve naar de wortels in het verleden wijst Buys op een weerzin tegen centralisatie als grondslag voor het toekennen van bevoegdheden op decentraal niveau. Buys benadrukt verder

157 Buys 1887, p. 1.

158 Buys 1887, p. 4.

159 Buys 1887, p. 179.

160 Buys 1887, p. 5-11.

161 Buys 1887, p. 12.

dat lokale en regionale verschillen het nodig maken dat autonome bevoegdheden aan het decentrale niveau worden toegekend.¹⁶²

De door De Vries en Olivier ontwikkelde theorieën om helderheid te verschaffen over de grenzen van de huishouding zijn volgens Buys niet meer dan dat gebleven. De praktijk van wetgeving stoort zich namelijk niet aan theorieën.¹⁶³ Dit komt omdat de theorie niet aansluit bij de werkelijkheid. Een werkelijkheid waarbij de individuele burger onder het gezag staat van drie overheidslagen. Het maakt de burger alleen niet uit welke overheid zijn belangen behartigt. Wat de burger belangrijk vindt, is dat dit zo goed mogelijk gebeurt. Dit laatste moet dan ook het uitgangspunt zijn bij de verdeling van bevoegdheden: "Om redenen van doelmatigheid ingesteld, moeten ook redenen van doelmatigheid beslissen over de grenzen van de wetgevende macht aan Rijk, provincie en gemeente toekomende."¹⁶⁴ "Wat heden de gemeente goed regelt, wordt morgen beter geregeld door de provincie en overmorgen door het Rijk".¹⁶⁵ Buys gebruikt de uitbraak van veepest in 1865 als voorbeeld om te laten zien hoe zijn theorie over doelmatigheid ook in de praktijk wordt toegepast. Thorbecke hield bij deze uitbraak vast aan de bevoegdheid van gemeentebesturen om de pest te bestrijden. Hij doet dit omdat zij hiertoe het best uitgerust zijn. Als de epidemie echter voortwoekert en gemeentelijk ingrijpen geen soelaas biedt, besluiten de Staten-Generaal alsnog om de bestrijding ervan aan het Rijk over te dragen.

Doelmatigheid is voor Buys het uitgangspunt voor verdeling van bevoegdheden. Maar hij blijft vasthouden aan de driekringenleer als eenmaal bepaald is door welke overheidslaag een belang wordt behartigd.

"Niet alleen dat elke inmenging op dit gebied zoowel aan provincie als aan gemeente verboden is, maar ook elke poging om zijdelings tot dit gebied door te dringen".¹⁶⁶

Buys beschouwt daarbij de wetgever als waarborg voor het behoud van autonome bevoegdheden.

"De natuurlijke tegenstander van de zelfstandige provincie is zeker niet de algemene wetgever (...) maar het centraal bestuur, omdat elke macht die aan de provincie wordt toegevoegd, aan dat bestuur ontvalt".¹⁶⁷

¹⁶² Buys 1887, p. 10 en 12.

¹⁶³ Buys 1887, p. 188.

¹⁶⁴ Buys 1887, p. 189.

¹⁶⁵ Buys 1887, p. 188.

¹⁶⁶ Buys 1887, p. 187.

¹⁶⁷ Buys 1887, p. 138.

Als de decentrale autonomie buiten de wetgever om aan het algemeen bestuur wordt toevertrouwd, leidt dit ertoe dat het algemeen bestuur uit eigen belang de decentrale autonome bevoegdheden zal inperken.

Door Oud wordt het vasthouden van Buys aan de driekringenleer gezien als “halverwege staan” blijven. De gedachte dat behartiging van een taak door twee of meer overheden samen kan gebeuren, die bij Duijmaer van Twist en Leao Laguna wel zichtbaar is, mist Oud bij Buys. Doelmatigheid als uitgangspunt voor de verdeling van bevoegdheden moet hier volgens Oud als vanzelfsprekend toe leiden.¹⁶⁸

Ook Oppenheim staat bekend als aanhanger van de driekringenleer.¹⁶⁹ De Grondwet van 1848 en de uit die Grondwet volgende organieke wetten brengen volgens hem vier belangrijke vernieuwingen. Deze vernieuwingen zijn achtereenvolgens: bestuur op basis van volksvertegenwoordiging; borging van de openbaarheid; regeling en bestuur van de eigen huishouding; en de wettelijk grondslag voor het decentrale bestuur.¹⁷⁰ Deze vier vernieuwingen zijn voor Oppenheim de grondslag voor de taakuitbreiding van gemeenten en bovendien dragen ze bij aan de “staatkundige opvoeding van ons volk”.¹⁷¹ De bepaling over gemeentelijke autonomie is voor Oppenheim de belangrijkste grondwettelijke bepaling over gemeenten omdat het “de werking van het staatsburgerrecht op den grondslag van een bedrijvig lokaal burgerrecht optrekken wil”.¹⁷²

Oppenheim verzet zich sterk tegen een inbreuk van de hogere overheid in de verordenende bevoegdheid van decentrale overheden. De term ‘overgelaten’ is in zijn optiek niet aan de orde als de hogere overheid afdwingt dat de decentrale overheid een verordening opstelt. Als een verordening nodig is, dan moet de hogere overheid deze zelf maar opstellen. De hogere overheid kan in geen geval bepalen wat het belang is dat de decentrale overheid moet behartigen.¹⁷³ De invoering van de Woningwet in 1901 ziet Oppenheim als het ten onrechte loslaten van de driekringenleer, iets wat hij in felle bewoordingen bestrijdt. Oppenheim ziet het als het verval van de gemeente.¹⁷⁴

Voor het bepalen van wat tot de huishouding hoort, zoekt ook Oppenheim het in de begrenzing die wordt opgelegd door het hogere gezag. Dat wat door een hogere bestuurslaag tot zich is getrokken komt niet meer in aanmerking voor regeling door een lagere bestuurslaag.¹⁷⁵

168 Oud 1959, p. 34.

169 Oud 1959, p. 35.

170 Oppenheim 1902, p. 3-14.

171 Oppenheim 1902, p. 13.

172 Oppenheim 1902, p. 55.

173 Oppenheim 1902, p. 61-64.

174 Oppenheim 1902, p. 70.

175 Oppenheim 1902, p. 57.

Zelfbestuur is volgens Labberton te splitsen in autonomie en zelfbestuur in engere zin. Dit laatste wordt geplaatst tegenover autonomie.¹⁷⁶ Maar het verschil tussen autonomie en zelfbestuur is niet scherp te onderscheiden, tussen beide bevindt zich een continuüm van tussenvormen.¹⁷⁷ Het vaststellen welke belangen tot de gemeentelijke huishouding horen kan volgens Labberton niet aan de hand van een objectief criterium. Dit is ook niet wenselijk omdat daardoor ook niet zou kunnen worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Met Buys is Labberton het eens dat, om te bepalen of een belang tot de bemoeienis van lokale, provinciale of Rijksoverheid hoort, gekeken moet worden naar de doelmatigheid van de regeling. Daarbij is het gemeenschapsdoel maatgevend. Als lokale regeling, met daarin differentiatie tussen gemeenten, doelmatiger is, dan is de gemeente aan zet. De doelmatigheidsvraag wordt niet door de decentrale overheid maar door de wetgever beantwoord. Hierbij wordt geen bescherming geboden tegen centralisatie, goed verstand en goede wil van de wetgever zijn daartegen de enige waarborgen.¹⁷⁸

Labberton legt een direct verband tussen huishouding en doelmatigheid als hij de doelmatige taakvervulling leidend laat zijn om te bepalen tot welke huishouding een taak behoort.¹⁷⁹ Wie die doelmatigheid als criterium erkent voor autonomie, gaat ook akkoord met beperking van de autonomie als dit doelmatiger kan door een andere overheid. Dit wordt per maatschappelijk belang afgewogen.¹⁸⁰ Autonomie is voor Labberton als absoluut rechtsbegrip dan ook een fictie omdat het de doelmatigheid is die de zelfstandigheid van een decentrale overheid bepaalt. Maar in die gevallen dat de decentrale zelfstandigheid doelmatig is, moet deze ook gehandhaafd en gewaarborgd worden.¹⁸¹

Ook Van Leeuwen stelt vast dat de hogere rechtsgemeenschap bepaalt of een onderwerp in aanmerking komt voor regeling door die gemeenschap. Ze trekt het onderwerp daarmee binnen de eigen sfeer. Het is niet aan de rechter maar uitsluitend aan de hogere rechtsgemeenschap om te bepalen of een onderwerp tot het eigen belang hoort of niet. Wel kan de rechter bepalen of een concrete regeling de grens van een huishouden overschrijdt of dat getreden wordt in het bij wet- of regelgeving omliggende belang van een hogere rechtsgemeenschap.¹⁸²

Bij het bepalen of een onderwerp waarvoor een decentrale overheid regels wil stellen al door een hogere rechtsgemeenschap is geregeld, moet niet gekeken worden naar het beoogde doel van de regeling maar naar de inhoud

176 Labberton 1906, p. 1.

177 Labberton 1906, p. 32-33.

178 Labberton 1906, p. 7-12.

179 Labberton 1906, p. 13.

180 Labberton 1906, p. 31.

181 Labberton 1906, p. 140.

182 Van Leeuwen 1911, p. 164-166.

ervan.¹⁸³ Hieruit volgt dat voor Van Leeuwen de huishouding niet wordt bepaald door de gestelde doelen maar door de inhoud. Het concrete beleidsprobleem bepaalt het bestuursniveau waarop het wordt geregeld.

Zelfbestuur

Over zelfbestuur door provincies merkt Buys op dat de toepassing ervan door de wetgever vanaf 1814 weinig gebruikt is, en vanaf 1848 nog minder. Toch vindt hij handhaving van het artikel van belang omdat toekomstige generaties wellicht meer heil zullen zien in decentralisatie.¹⁸⁴ In de redactie van de Grondwet van 1887 is volgens hem dan ook terecht een verschil tussen autonomie en zelfbestuur gemaakt, dit in tegenstelling tot het voorstel van de staatscommissie om beide in één artikel te vatten: "Het aandeel dat de Staten hebben in de uitvoering van 's Lands wetten heeft niets te maken met hunne zelfregering."¹⁸⁵ Buys beschrijft hiermee zelfbestuur als een vorm van decentralisatie.

Oppenheim bekritiseert het standpunt van Buys, hij ziet zelfbestuur als een overbodige nieuwigheid.¹⁸⁶

Volgens Van Leeuwen is er bij zelfbestuur geen sprake van dat een centraal belang wordt gediend. De wetgever kiest voor zelfbestuur omdat de uitvoering

"in de oogen van den wetgever aan niemand beter dan aan die Staten kan worden toevertrouwd, omdat de wetgever meent dat waar het administratie geldt de belangen van den Staat veel meer door decentralisatie dan door centralisatie worden gediend".¹⁸⁷

Van Leeuwen ziet zelfbestuur dus als onderdeel van de huishouding van de hogere rechtsgemeenschap. Doelmatige uitvoering is het motief om zelfbestuur van een lagere rechtsgemeenschap te vorderen.

In de hiervoor beschreven periode wordt doelmatigheid algemeen geaccepteerd als uitgangspunt voor de verdeling van wetgevende bevoegdheden tussen de overheden. De leer van de drie kringen speelt in de wetenschappelijke theorie nog een nadrukkelijke rol. De wetenschap kijkt kritisch naar de praktijk van wetgeving waarin de driekringenleer wordt verlaten. Tegen ingrijpen in de autonomie door hogere rechtsmachten worden verschillende waarborgen gezien. Buys en Labberton vertrouwen op de wetgever en diens goede wil en verstand. Van Leeuwen hecht meer aan de motiveringsplicht en de Raad van State. Voor het zelfbestuur worden decentrale overheden beschouwd als uitvoeringsorganen van de hogere rechtsmacht die het zelfbestuur vordert.

183 Van Leeuwen 1911, p. 171.

184 Buys 1887, p. 76-77.

185 Buys 1888, p. 237.

186 Toonen 1987, p. 86.

187 Van Leeuwen 1911, p. 272.

3.3.3 Interbellum: verzuiling (1917-1945)

Krabbe is een representant van de verzuiling van de Nederlandse samenleving in het Interbellum. Hij toont zich een pleitbezorger van een corporatistisch staatsmodel. Dit wil hij bereiken door de uitbreiding van vormen van functionele decentralisatie naast de bestaande vormen van territoriale decentralisatie. Krabbe voert drie redenen aan voor functionele decentralisatie. De eerste reden is de nabijheid van degenen die kennis hebben van het probleem dat speelt. Een tweede reden is het beperken van het machtsbewustzijn van belangengemeenschappen. De derde reden is de bevordering van het rechtsbewustzijn van de bevolking.¹⁸⁸ Krabbe is met zijn kijk op decentralisatie op zoek naar een andere inrichting van het openbaar bestuur.

Ook Van Poelje is op zoek naar vernieuwing van het openbaar bestuur waarbij functionele organisatie en specialisatie van belang zijn. Het steeds dieper in het maatschappelijk leven ingrijpen van de staat, maakt volgens hem een sterke concentratie van bevoegdheden noodzakelijk. Dit om waar nodig snel en krachtig op te kunnen treden volgens vaste beginselen. Tegenover de noodzakelijke concentratie van bevoegdheden staat een tendens tot specialisatie. Dit maakt dat het aantal mensen dat zich wil zetten voor de algemene publiek zaak, afneemt ten gunste van het aantal mensen dat zich voor een specifiek onderwerp wil inzetten.¹⁸⁹ De rol en taken van gemeenten zijn dan ook aanzienlijk veranderd ten opzicht van de Gemeentewet van 1851. Door technologische en vervoerskundige ontwikkelingen zijn de vraagstukken waar gemeenten zich voor gesteld zien veranderd. Gemeentebesturen hebben zich geleidelijk aan deze ontwikkeling aangepast. Deze geleidelijkheid heeft ervoor gezorgd dat de roep om een nieuwe Gemeentewet tot dan toe nooit groot is geweest.¹⁹⁰ Toch is de Gemeentewet niet langer toereikend voor het bestuur van met name de grote gemeenten. Daarom moet gezocht worden naar een stelsel dat, zonder de voordelen van uniformiteit los te laten, de vrijheid biedt aan de grote steden.¹⁹¹

In zijn vergelijkend onderzoek naar decentrale systemen in West-Europa, stelt 't Hooft vast dat de begrippen autonomie en zelfbestuur een bron van verwarring zijn omdat de betekenis ervan vaak wisselt.¹⁹² Volgens 't Hooft wordt met autonomie in de Grondwet bedoeld "dat de lagere gemeenschap meester is in eigen huishouding, d.w.z. dat de lagere gemeenschap zich zelf mag regeren". Daaronder wordt niet verstaan het recht om zichzelf te organiseren. Voor 't Hooft bestaat de ruimste zin van autonomie uit drie elementen: bestuur, rechtspraak en wetgeving. Maar als, zoals in Nederland, slechts één

¹⁸⁸ Krabbe 1915, p. 131.

¹⁸⁹ Van Poelje 1921, p. 14.

¹⁹⁰ Van Poelje 1921, p. 22.

¹⁹¹ Van Poelje 1914, p. 126-128.

¹⁹² 't Hooft 1928, p. 3.

van deze elementen aanwezig is, bijvoorbeeld bestuur, is er voor hem nog steeds sprake van autonomie.¹⁹³ Dat met de Woningwet, door de introductie van een tussenvorm tussen autonomie en zelfbestuur, de driekringenleer is losgelaten beoordeelt 't Hooft als een gegeven. Een verschijnsel dat hij ook in andere landen waarneemt.¹⁹⁴

In de opvatting van Dooyeweerd richt de staat zich op al datgene wat "burgers noch individueel noch in de 'lagere gemeenschappen' kunnen bereiken". De staat op zijn beurt bepaalt zelf wat dit is.¹⁹⁵ Voor Dooyeweerd betekent autonomie een relatieve zelfstandigheid waarvan de grenzen worden bepaald door de hogere overheid waarbij het goede functioneren van de staat als geheel leidend is. De autonome bevoegdheden van gemeenten en provincies kunnen in geen geval uit die gebiedscorporaties zelf voortkomen. Autonomie mag daarom in geen geval worden verward met 'soevereiniteit in eigen kring'.¹⁹⁶ Soevereiniteit in eigen kring is een onveranderlijk principe terwijl Dooyeweerd veronderstelt dat er bij autonomie een dynamiek bestaat in de verdeling van bevoegdheden.

Huart constateert dat het Nederlandse decentralisatiestelsel op "zeer bevredigende wijze gefunctioneerd heeft" en in de periode 1848-1930 vrijwel onveranderd is gebleven ondanks de grote maatschappelijke veranderingen sinds de invoering ervan.¹⁹⁷ Uit juridisch oogpunt beziet Huart de verdeling van bevoegdheden als eenvoudig. Decentrale autonomie wordt alleen ingeperkt door de wet- of regelgeving van hogere overheden. Tegelijk kunnen hogere overheden elk onderwerp naar zich toetrekken als zij dit nodig vinden. Het voordeel hiervan is de flexibiliteit die het geeft. Elke overheid kan een belang behartigen en de centrale overheid kan waar nodig door wet- en regelgeving ingrijpen.¹⁹⁸

Naast de juridische verdeling van bevoegdheden ziet Huart ook een historisch gegroeide verdeling van bevoegdheden. Daarbij richten provincies zich vooral op belangen die ze al eeuwen hebben behartigd zoals waterstaat en administratief toezicht en recentere onderwerpen zoals elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Aan de gemeenten wordt het sociale domein overgelaten, iets wat ook zij al eeuwen als taak hebben gehad. Pas van recenter datum is het dat ook het Rijk zich op dit terrein begeeft. Om die reden is met name de verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten een punt van discussie.¹⁹⁹

Op grond van door hem bestudeerde administratieve wetgeving trekt Huart de conclusie dat maatschappelijke omstandigheden bepalen of voor een meer

193 't Hooft 1928, p. 96.

194 't Hooft 1928, p. 99-100.

195 Dooyeweerd 1936a, p. 153.

196 Dooyeweerd 1936b, p. 35-36 en Dooyeweerd 1936a, p. 153-154.

197 Huart 1949, p. 113.

198 Huart 1949, p. 102.

199 Huart 1949, p. 103.

of minder gecentraliseerde, en daarmee uniformerende, oplossing wordt gekozen. Als die oplossing niet nodig is, ziet de wetgever zich verplicht de taak aan de gemeenten over te laten. Tegelijk erkent hij dat dit geen wet van Meden en Perzen is. Andere argumenten kunnen er toe leiden dat tot een andere oplossing wordt gekomen. Een belangrijk argument is bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid die genomen wordt.²⁰⁰

Kranenburg is van mening dat de theorie over de gelede staatsvormen (statenbond, bondsstaat, decentrale eenheidsstaat) veel dogmatischer is dan de werkelijkheid. De feitelijke toedeling van bevoegdheden wordt niet door die dogmatische leerstellingen gegeven maar door de "bestaaneisen van de bevolking der samengestelde staten, dus door de noodzakelijkheden van het gemeenschapsleven". Een tweede factor die van invloed is op de verdeling van bevoegdheden is de loop van de geschiedenis en de geografische gesteldheid van een land, of zoals hij het formuleert "utiliteit en traditie".²⁰¹

Over het vervagen van de grens tussen autonomie en zelfbestuur oordeelt Kranenburg dat ook hier niet te dogmatisch in moet worden gedacht. In tegenstelling tot Oppenheim is hij van mening dat er tussenvormen mogelijk zijn, temeer daar die in wetgeving (bijvoorbeeld de Woningwet) tot stand zijn gebracht. Tegelijk is hij verklaard tegenstander om het onderscheid dan maar volledig overboord te zetten: "men zou in dezen gedachtegang ons gemeenterecht doen ineenzakken tot een vormeloze massa."²⁰² Het toevoegen van een tussenvorm in de systematiek van autonomie-zelfbestuur ziet Kranenburg als mogelijkheid. Dit heeft niet alleen theoretisch maar ook praktisch juridisch nut omdat het een grondslag kan vormen voor verantwoordelijkheidsverdeling.²⁰³

Het vaststellen van de grenzen van de huishouding van overheden is voor Kranenburg een onmogelijkheid. Dat de decentrale overheden zich niet met rijksbelangen bemoeien is bij wet te regelen. Het is echter een "ijdel gebod" om voor te schrijven dat het Rijk zich niet met decentrale belangen bemoeit. Het beginsel kan nog zo goed zijn, wat de wetgever heeft bepaald kunnen decentrale overheden niet meer beïnvloeden.²⁰⁴

Decentrale overheden zijn "rechtsgemeenschappen met eigen levenssfeer; de regeling van haar verhouding tegenover de centrale gemeenschap stelt voor zeer specifieke problemen".²⁰⁵ Kranenburg haalt Wilhelm von Humboldt aan om duidelijk te maken dat het eigenlijk onmogelijk is om te bepalen wat tot een huishouding behoort: "Kein noch so scharfenniger Kopf kann sich herausnehmen die Grenzen zwischen dem zu ziehen, was bloß Provinzial,

200 Huart 1949, p. 106-107.

201 Kranenburg 1955, p. 194.

202 Kranenburg 1951, p. 584.

203 Kranenburg 1946, p. 75.

204 Kranenburg 1946, p. 33.

205 Kranenburg 1925, p. 129.

und was allgemeine Angelegenheit ist.”²⁰⁶ De theorie schiet ook hierin tekort. De praktijk laat zien dat wat de wet de centrale wetgever opdraagt én wat de centrale wetgever tot regeling aan zich trekt, buiten het huishouden van de decentrale overheden valt. Voor het overige zijn ze vrij in hun regelende bevoegdheid. De wetgever zou de autonomie “tot een schim kunnen maken”, maar daarmee schendt hij “den geest der Grondwet, het systeem der Constitutie”. Waarborgen tegen het doorschieten van decentralisatie zijn het rechtsbewustzijn en het redelijk inzicht van de bevolking.²⁰⁷

De artikelen 130, 140 en 141 van de Provinciale Wet zijn een uitdrukking van het beginsel van autonomie. Of en hoe dit wordt ingevuld is aan de “bezonnen wijsheid en het rechtsgevoel van de wetgever en de Kroon”. Als de wetgever regels stelt voor een onderwerp dat vanwege de verschillen tussen provincies hoort in het domein van de provincies, schendt de wetgever zodoende de staatsrechtelijke grondbeginselen.²⁰⁸ Kranenburg stelt zichzelf, naar aanleiding van Labberton’s stelling dat autonomie als absoluut rechtsbegrip een fictie is, de vraag of er nog sprake is van autonomie als de grenzen ervan worden gegeven door hoger rechtsgemeenschap. Hij beantwoordt deze vraag positief omdat zowel het gewoonterecht als het wetrecht het beginsel erkennen. Die wettelijke erkenning betekent dat het beginsel bestaat.²⁰⁹

Van der Pot stelt dat de wetgevende en uitvoerende bevoegdheid niet is beperkt tot één of meer met name genoemde belangen. Deze bevoegdheid, en daarmee de decentrale huishouding, wordt beperkt door de territoriale grenzen van de rechtsgemeenschap en door het hogere gezag.²¹⁰ De grondwetgever van 1848 heeft niet voorzien hoe maatschappelijke ontwikkeling de overheidszorg zou doen uitbreiden. De driekringenleer was voor de omstandigheden van die tijd dan ook afdoende. Maar de dwaling van de driekringenleer is dat er werd uitgegaan van vast omlijnde grenzen tussen de rechtsgemeenschappen. Doelmatigheidsoverwegingen hebben er toe geleid dat taken, al hoorden ze duidelijk tot de ene kring, werden overgeheveld naar een andere, grotere, kring. Vaak werd daarbij één taak over meerdere kringen verdeeld, hieruit ontstond medebewind.²¹¹

Zelfbestuur

Voor Van Poelje is het onderscheid tussen autonomie en medebewind in de eerste plaats een onderscheid naar de vraag welk gemeentelijk orgaan bevoegd is tot handelen. Voor autonomie is dat, als geen wetsvoorschrift aanwijsbaar

206 Kranenburg 1955, p. 187.

207 Kranenburg 1955, p. 188.

208 Kranenburg 1925, p. 147.

209 Kranenburg 1925, p. 186.

210 Van der Pot 1940, p. 461.

211 Van der Pot 1940, p. 463-464.

is, de raad. Bij medebewind is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tenzij een wettelijk voorschrift dit anders bepaald.²¹² Van Poelje onderschrijft het idee van Labberton dat zelfbestuur verschillende gradaties van vrijheid kent. Voor hem

“is er geen enkele reden om over de vraag of bij een bepaalde verhouding van centrale invloed en beschikkingsbevoegdheid van de periferie een ‘nieuwe’ vorm ontstaat, een vruchteloze discussie te beginnen”.²¹³

Zelfbestuur wordt door ‘t Hooft beschreven als meewerken aan de taak van hogere rechtsgemeenschappen. Daarbij wordt het betrokken belang niet overgelaten aan de decentrale overheid, waarmee het deel zou worden van diens huishouden, maar stelt de hogere overheid regels op hoofdlijnen. De decentrale overheid geeft naar eigen inzicht uitvoering aan deze regels waarbij onder uitvoering niet enkel bestuur maar ook wetgeving en/of rechtspraak kunnen worden verstaan.²¹⁴

Beel definieert zelfbestuur als aanwezig “telkens, wanneer een binnen het Staatsverband geordende corporatie zich een deel van het Staatsbestuur ter zelfstandige behartiging ziet toevertrouwd”.²¹⁵ De vrijheid om te handelen is daarbij volgens hem de essentiële voorwaarde. De grenzen en inhoud van zelfbestuur worden bepaald door een hogere regeling. De uitvoerende overheid wordt door het in die regeling gevorderde zelfbestuur beperkt in haar zelfstandigheid maar ze blijft wel een zelfstandig rechtsgemeenschap die zichzelf bestuurt.²¹⁶ Waar de autonomie van de driekringenleer aan de decentrale overheden een vaste positie verleent over de eigen huishouding, is zelfbestuur volgens Beel juist vernietigend voor de eigen huishouding.²¹⁷

Van der Pot ziet twee argumenten voor het vorderen van medebewind. Een eerste argument is dat het uitvoerend orgaan door plaatselijke bekendheid het vertrouwen geniet van de ingezetenen. Daarnaast bezit het plaatselijke bestuur door zijn positie een zekere mate van zelfstandigheid ten opzichte van de regering.²¹⁸ Het belangrijkste verschil tussen autonomie en medebewind is voor Van der Pot dat autonomie een uitdrukking is van de vrijheid tot handelen, terwijl bij medebewind sprake is van een verplichting tot handelen.²¹⁹

Kranenburg bestempelt de vereniging van enerzijds de eenheid van staat en anderzijds decentrale autonomie als ingewikkeld. In de Gemeentewet is

212 Van Poelje 1921, p. 24.

213 Van Poelje aangehaald in: Toonen 1987, p. 90.

214 ‘t Hooft 1928, p. 98-99.

215 Beel 1935, p. 68.

216 Beel 1935, p. 85.

217 Beel 1935, p. 71.

218 Van der Pot 1940, p. 469.

219 Van der Pot 1940, p. 470.

die vereniging op “practische en lenige wijze” uitgewerkt. Door namelijk in de Gemeentewet een bepaling op te nemen over zelfbestuur is autonomie met zelfbestuur verenigd. Kranenburg onderschrijft dat zelfbestuur niet is geregeld in Grondwet 1848, maar hij ziet in die Grondwet ook geen belemmeringen waarom het niet zou mogen.²²⁰ Zelfbestuur is volgens Kranenburg van betekenis omdat het zorgt voor “een gevoel van zelfstandigheid en vrijheid, onverbrekkelijk verbonden met verantwoordelijkheid, die aan het gehele staatsrechtelijke leven een bepaalde kleur kan geven”.²²¹ Maar zelfbestuur met vrije beleidsruimte ziet hij steeds meer verdrongen worden door zelfbestuur zonder vrijheid. Dit komt door maatschappelijke ontwikkelingen die toenemend technisch-juridische en technisch-administratieve kennis vragen van de uitvoerders.²²² Tussen autonomie en zelfbestuur heeft zich een nieuwe vorm ontwikkeld. Deze vorm is zichtbaar in bijvoorbeeld de Woningwet 1901 waarbij regelgeving van gemeentebesturen wordt gevorderd. Daarbij wordt het wetgevend vermogen van de gemeente tegelijk “kunstmatig opgezweept – en in toom gehouden”. Dit zorgt ervoor dat gemeenten enerzijds tot regeling overgaan en dat anderzijds de lokale verschillen in regelgeving worden meegenomen.²²³

Uit het voorgaande blijkt dat verschillende auteurs in de periode tussen de Wereldoorlogen de noodzaak zien om de verdeling van bevoegdheden opnieuw te definiëren. Krabbe en Van Poelje zijn daarin de meest uitgesproken voorstanders van vormen van functionele decentralisatie. Een andere lijn die zichtbaar is, is de afstand die genomen wordt van theorievorming. Kranenburg spreekt zich uit tegen een teveel aan dogmatiek in de theorie. Huart onderkent dat in de praktijk van bevoegdhedenverdeling andere argumenten dan de theoretische een bepalende rol kunnen spelen.

3.3.4 De opbouw van de verzorgingsstaat (1945-1983)

In de Grondwet ziet De Monchy een aantal beginselen waaraan de wetgever zich heeft te houden bij het opstellen van de organieke wetten. Deze beginselen zijn: autonomie; medebewind en preventief en repressief toezicht.²²⁴ Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is niet altijd helder. Dit komt ook doordat beantwoording van de vraag of iets tot gemeentelijk, provinciaal of rijksbelang hoort, een grote mate van subjectiviteit in zich draagt. Het is

220 Kranenburg 1925, p. 181-183.

221 Kranenburg 1925, p. 153.

222 Kranenburg 1925, p. 218.

223 Kranenburg 1925, p. 222.

224 De Monchy/Günther 1976, p. 192.

dan ook uiteindelijk de wetgever die bepaalt of een belang onder autonomie of onder medebewind valt.²²⁵

De Monchy beschouwt de grondwettelijke formulering over autonomie – ‘Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur der huishouding der provincie overgelaten’ – als een politieke richtsnoer voor de hogere overheid. Over welke onderwerpen die autonomie zich uitstrekt, is niet scherp bepaald. Iets dat Thorbecke al erkende in de memorie van toelichting bij de Provinciale wet.²²⁶ Pogingen om de huishouding te begrenzen ziet De Monchy stranden door de veranderlijkheid van taken en bevoegdheden. De enige begrenzing die de autonome huishouding kent, is de begrenzing die voortvloeit uit de taken die in medebewind worden uitgevoerd. Ziet Thorbecke nog een begrenzing in territorium, ook dit principe is volgens De Monchy niet meer houdbaar. Er zijn taken die gemeentegrens overschrijdend zijn maar daarmee niet direct binnen het provinciaal domein vallen. Het voorbeeld dat hij hiervoor gebruikt is gladheidbestrijding op lokale wegen. Andersom zijn er belangen die op lokaal niveau spelen maar die van provinciaal of zelfs rijksbelang zijn. Voorbeelden hiervan zijn luchthaven Schiphol en de haven van IJmuiden.²²⁷ Dit brengt voor hem de conclusie met zich mee dat de driekringenleer heeft afgedaan.

De Monchy stelt vast dat bij de feitelijke bevoegdheidsverdeling het principe van doelmatigheid leidend is geworden:

“waar de grens lag tussen wat onderwerp van provinciale bemoeiing behoorde te zijn en wat meer eigenaardig tot rijkstaak behoorde, werd dan ook vaak ingegeven door subjectief inzicht omtrent de nuttigheid van een bepaalde maatregel en omtrent de kansen op verwezenlijking, welke provinciaal ingrijpen bieden kon.”²²⁸

Ook Oud gebruikt als uitgangspunt van zijn redenering dat de Grondwet geen regels geeft wat tot de huishouding van provincies en gemeenten hoort. Daaruit volgt voor hem dat tot de huishouding hoort alles wat door hoger gezag is toebedeeld én alles wat niet door hoger gezag is onttrokken. De grenzen tussen de drie huishoudingen liggen dan ook niet vast. De grenzen zijn ook voor Oud niet zozeer een juridische vraag als wel een vraag van doelmatigheid. In tegenstelling tot Van der Pot is Oud niet van mening dat met deze constatering de driekringenleer ten einde is gekomen. Oud gaat ervan uit dat ook al zijn de grenzen tussen huishoudingen veranderlijk, zij nog wel te scheiden zijn. Pas als de erkenning algemeen ontstaat dat een vraagstuk tot domein van meer dan één overheid kan behoren is volgens Oud de driekringenleer achterhaald.²²⁹

225 De Monchy/Günther 1976, p. 196.

226 De Monchy/Günther 1976, p. 259.

227 De Monchy/Günther 1976, p. 262-263.

228 De Monchy/Günther 1976, p. 265.

229 Oud 1970, p. 536.

Oud ziet als verklaring voor het bestaan van een autonome huishouding van decentrale overheden dat decentrale bestuurders het beste weten wat de noden voor hun rechtsgemeenschap zijn. Maar door het minder geïsoleerde bestaan van lokale gemeenschappen, dit als gevolg van de toegenomen mobiliteit, is het lokale steeds meer overgenomen door hoger gezag.²³⁰

Oud maakt een onderscheid tussen 'huishouden' en 'belang'. Of iets tot de huishouding hoort is voor hem een rechtsvraag. Of voor de huishouding het decentraal belang een regeling vordert is een doelmatigheidsafweging. Als de regeling niet nodig is, hoeft ze niet tot stand te komen. Dat is een beleidsvraag.²³¹

Van de Poel neemt een discussie waar over het afschaffen van het verschil tussen autonomie en zelfbestuur. Een veelgehoord argument daarbij is dat met het loslaten van de driekringenleer ook dit verschil niet meer ter zake doet. De discussie over driekringenleer en die over het verschil tussen autonomie en zelfbestuur moeten echter niet met elkaar worden verward. In de wetenschap is de driekringenleer beslist afgewezen zonder dat dit ook gebeurde met het onderscheid tussen autonomie-zelfbestuur. Overigens ziet Van de Poel het onderscheid tussen beide vooral als een wetenschappelijke en dus theoretische interpretatie van de Grondwetsartikelen.²³²

De artikelen over autonomie en zelfbestuur zijn voor Van de Poel in de Grondwet opgenomen uit historisch-politieke noodzaak. Ze geven een plaatsbepaling van gemeenten en provincies binnen de eenheidsstaat. Een juridisch-theoretische noodzaak is er volgens hem niet.²³³ Van de Poel haalt de dissertatie van Pijls aan om te laten zien dat in 1879 al duidelijk is dat de driekringenleer niet houdbaar is:

"Langzamerhand ziet men het denkbeeld van een eigenen, bepaalden werkring voor iedere publieke macht verflauwen en de stelling op de voorgrond treden, dat de grenzen der drie machten niet zijn aan te geven."²³⁴

Medebewind

De Monchy merkt op dat het bij medebewind gaat om facultatieve medewerking waarbij de wetgever onder bepaalde omstandigheden een overheidsmaatregel nodig acht maar het aan de decentrale overheid laat te beslissen of die omstandigheid zich voordoet. De zelfstandige beslisbevoegdheid is van belang omdat dit zorgt voor draagvlak bij de decentrale overheid. De Monchy is het echter niet eens met Beel als deze stelt dat zonder zelfstandigheid geen sprake kan zijn van medebewind. De door Beel geïntroduceerde vorm van 'afhankelijk-

230 Oud 1970, p. 539-540.

231 Oud 1970, p. 555.

232 Van de Poel 1960, p. 14.

233 Van de Poel 1960, p. 28.

234 Van de Poel 1960, p. 33.

ke decentralisatie' categoriseert hij op basis van het positieve recht als vorm van medebewind.²³⁵

Van de Poel is het met Beel oneens dat de grondwetsherziening van 1887 een einde maakte aan het grondwettelijk beginsel van zelfbestuur, wel ziet hij met de wijziging van 1887 een einde aan de grondwettelijke waarborg voor zelfbestuur. Het staat de wetgever vrij om de decentrale overheid al dan niet te betrekken bij de uitvoering van wetten. Van de Poel stemt wel in met de observatie van Beel dat de grondwetsherziening van 1887 meer de nadruk legt op autonomie. Dit komt tot uitdrukking in de volgorde van de wetsbepaling. Eerst komt het lid over autonomie en pas daarna dat over zelfbestuur. Dit zegt voor Van de Poel ook iets over de positie van de decentrale overheden als onderdeel van de eenheidsstaat of juist als zelfstandige onderdelen binnen de eenheidsstaat.²³⁶

3.3.5 Een nieuwe balans tussen de staat en zijn geledingen (1983-heden)

In 1983 wordt de Grondwet herzien. Voor de provincies en gemeenten betekent dit onder meer dat de bepalingen over hun bevoegdheden worden gevat in één uniforme bepaling. Artikel 124 van de Grondwet regelt in lid 1 de autonomie en in lid 2 het medebewind van beide rechtsmachten. In het wetenschappelijk discours over hoofdstuk zeven en meer in het bijzonder over artikel 124 Grondwet worden een aantal hoofdregels of rechtsbeginselen voor de inrichting van het openbaar bestuur geïdentificeerd.²³⁷ In het nu volgende worden de voor dit onderzoek belangrijkste hoofdregels besproken. Verder wordt ingegaan op autonomie en medebewind en de betekenis van het onderscheid tussen beide.

Een eerste regel die uit de Grondwet kan worden afgeleid is dat er overal in het land provincies en gemeenten zijn.²³⁸ De Grondwet laat geen andere territoriale openbare lichamen toe die in de plaats komen van gemeenten en provincies.²³⁹ Hieruit volgt dat de territoriale decentralisatie is georganiseerd volgens een vast patroon waarbij het drie-lagen-systeem bepalend is. De wetgever is bij territoriale decentralisatie dus gebonden aan bevoegdhedenoverdracht aan gemeenten en provincies.

Een tweede regel die volgt uit artikel 124 van de Grondwet is dat

²³⁵ De Monchy 1946, p. 296-297.

²³⁶ Van de Poel 1960, p. 21.

²³⁷ Zie bijvoorbeeld: Elzinga 1995, p. 469; Konijnenbelt 1995, p. 25-27.

²³⁸ Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 29; Konijnenbelt 1995, p. 25.

²³⁹ Elzinga, Hennekens & Koekkoek 1993, p. 8.

“alle bevoegdheden die aan territoriale decentrale besturen kunnen worden toevertrouwd, moeten, met zoveel mogelijk beleidsvrijheid, ook aan hen worden toevertrouwd”.²⁴⁰

Deze hoofdregel veronderstelt dat er sprake is van een zo groot mogelijke of optimale autonomie voor de decentrale overheden. In dat geval is er immers sprake van dat alle bevoegdheden die overgelaten kunnen worden, ook daadwerkelijk overgelaten worden. Uit dit beginsel volgt ook dat bevoegdheden worden overgelaten aan het laagst mogelijke overheidsniveau.

Elzinga onderschrijft dat autonomie een rechtsbeginsel is. Een beginsel dat onafscheidelijk is verbonden aan de parlementair-democratische rechtsstaat.²⁴¹ De rechtvaardiging voor deze stelling is te ontleen aan de parlementaire debatten voorafgaand aan de grondwetsherziening in 1983 en de wijziging van de Gemeentewet in 1992. Het decentralisatiemotief is als normatief principe nadrukkelijk aanwezig in die debatten waarbij tezelfdertijd de eenheidsstaat niet ter discussie werd gesteld.²⁴² Het breed overgenomen amendement Faber²⁴³ bevestigde het onderscheid tussen autonomie en medebewind en erkende daarmee autonomie als rechtsbeginsel. Een beginsel dat ook betekenis heeft voor het handelen van de hogere rechtsgemeenschap.²⁴⁴

Uit het rechtsbeginsel kunnen twee rechtsnormen voor de hogere rechtsgemeenschappen worden afgeleid. Ten eerste vormt het beginsel een instructienorm: als regeling en bestuur decentraal kunnen worden uitgevoerd, moet het ook aan het decentrale bestuur worden overgelaten. Die instructienorm heeft betrekking op zowel de autonome taken en bevoegdheden als op die gevorderd in medebewind. Ook daar moet maximale beleidsvrijheid worden geboden.²⁴⁵ De instructienorm is bevestigd in respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet.

Het rechtsbeginsel vormt niet alleen een instructienorm maar ook een waarborg tegen het volledig ontnemen van autonome bevoegdheden of het invoeren van voorafgaand toezicht op autonome besluitvorming.²⁴⁶ Het is daarmee een “garantienorm” tegen het inperken van de autonome bevoegdheden van decentrale overheden.²⁴⁷

Verschillende auteurs onderschrijven de normatieve betekenis van het in artikel 124 Grondwet neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Opgemerkt wordt dat de autonomie van de decentrale overheden is gewaarborgd in dat grondwetsartikel. De wetgever kan niet treden in de vraag of en in welke mate voor

240 Konijnenbelt 1995, p. 26.

241 Elzinga 1995, p. 470.

242 Dölle & Elzinga 2004, p. 36.

243 *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 19.

244 Elzinga 1995, p. 471.

245 Elzinga 1995, p. 477-478.

246 Kortmann 1987, p. 348.

247 Elzinga 1995, p. 481.

de decentrale territoriale overheden een autonome wetgevingsbevoegdheid bestaat, dit is immers aan hen zelf 'overgelaten'.²⁴⁸ Hieruit volgt de waarborgnorm om de autonomie te ontzien, "een bepaling waarin beperkingen op deze bevoegdheid opgenomen worden, is in strijd met die constitutionele erkenning".²⁴⁹

Decentralisatie in de normatieve betekenis is een uitdrukking van de "erkenning van de wenselijkheid van het bestaan van lagere publiekrechtelijke verbanden". Omdat in artikel 124 de huishouding aan provincies en gemeenten wordt *overgelaten* en niet *overgedragen*, wordt impliciet de positie van de decentrale overheden als uitgangspunt van de bestuurlijke inrichting erkend. Dit is ook niet verwonderlijk omdat de provincies en gemeenten historisch vooraf zijn gegaan aan de vorming van de staat. De nationale eenheid is in Nederland vooral tot stand gekomen door de samenwerking tussen de afzonderlijke gebiedscorporaties.²⁵⁰

Autonomie wordt niet gezien als vrijblijvend uitgangspunt bij de bestuurlijke inrichting van Nederland. Democratisch samengesteld decentraal bestuur, het integrale takenpakket, en het in het Europees Handvest neergelegde recht op lokaal bestuur zijn aanwijzingen voor de rol die dit beginsel speelt bij de verdeling en uitvoering van bevoegdheden.²⁵¹ De autonome bevoegdheid tot wetgeving en bestuur is te beschouwen als het "wezenlijke, onvervreembare terrein" van de decentrale overheden.²⁵² Het grondwetsartikel over autonomie vormt een waarborg voor het handhaven van de open huishouding van de decentrale overheden. Autonomie geeft de decentrale overheden namelijk de vrijheid tot het ontplooiën van zelfstandig initiatief. Een open huishouding is hiervoor een voorwaarde.²⁵³ De open huishouding kan daarom ook niet zomaar worden aangetast door bijvoorbeeld vormen van toezicht of door algemene aanwijzingen.²⁵⁴

Hiervoor is beschreven dat het decentralisatiebeginsel brede steun vindt in de rechtswetenschap. Maar verschillende auteurs signaleren ook dat in de dagelijkse werkelijkheid de toepassing van het beginsel anders uitvalt. Een voorbeeld is Van Haersolte die vaststelt dat de autonomie inmiddels aanzienlijk beperkt is. Dit komt door de ontwikkeling van de samenleving. Veel gemeenten zijn, zowel financieel als personeel, niet langer toegerust op hun taken. Ook de complexiteit van beleidsproblemen en de onderlinge afhankelijkheid van gemeenten vragen om een grotere, nationale, schaal. Dit werkt centralisatie van bestuur in de hand. Dit ondanks de grote waarde die wordt gehecht aan

248 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 60.

249 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 14.

250 Heringa e.a. 2012, p. 20.

251 Engels 2007, p. 180.

252 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 308.

253 Elzinga 1995, p. 478-479.

254 Elzinga 1995, p. 480.

het grondbeginsel van decentralisatie.²⁵⁵ Van Haersolte erkent dus het beginsel maar ziet het als een historisch gegeven dat dit beginsel in de praktijk van alledag wordt verlaten.

Krapels constateert dat in het debat over het openbaar bestuur uitgegaan wordt van een aantal vooronderstellingen. Eén daarvan is dat aan de decentrale overheden de grootst mogelijke autonomie wordt geboden en dat er sprake is van maximale decentralisatie.²⁵⁶ De maximale autonomie, doet volgens Krapels geen recht aan de praktijk dat overheidslagen en overheidstaken steeds verder vervlecht raken. Daarmee is een volstrekt autonome positie niet langer houdbaar en wordt de decentrale overheid meer dan voorheen onderdeel van een groter geheel.²⁵⁷ Krapels sluit met dit standpunt aan bij de constatering van Van Haersolte dat maatschappelijke ontwikkelingen centralisatie in de hand werken.

Witteveen is van mening dat de decentralisatie in de eenheidsstaat overschat wordt: "Degenen die Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat blijven noemen en daarbij de nadruk leggen op het bijvoeglijk naamwoord geloven in een Nederland dat er niet is, in een utopische droom." Ook deze stelling is gebaseerd op de ontwikkeling van de decentralisatiepraktijk. Door de uitbreiding van de overheidstaken hebben gemeenten steeds minder ruimte voor autonome taken. Tegelijk nam de vrije financiële ruimte af door de gewraakte gouden koorden en een beperkt belastinggebied voor de decentrale overheden. Voor medebewindstaken zijn gemeenten gebonden aan centraal geformuleerde regels.²⁵⁸

Konijnenbelt geeft een verklaring voor het verschil tussen het grondwettelijke beginsel en de waargenomen praktijk. Het verlaten van de driekringenleer heeft geleid tot een verschuiving van de betekenis van de verplichtende norm voor hogere overheden om bevoegdheden over te laten aan de decentrale overheden. In de driekringenleer is dit in de eerste plaats een rechtsnorm. Na de herziening van de Grondwet in 1887 wordt het voorschrift langzaam een politieke norm. Als niet volgens de rechtsnorm wordt gehandeld, is er sprake van strijd met de Grondwet.²⁵⁹ Handelen tegen een politieke norm is vooral het gevolg van het maken van een afweging tussen belangen. In die afweging wordt gezien of het afwijken van de norm voldoende politiek draagvlak heeft. Dat is bepalend voor de tenuitvoerlegging van het voorgenomen beleid. Handelen tegen een politieke norm heeft vooral politieke en geen juridische consequenties. Elzinga roept dan ook op om het juridische beginsel meer te betrekken in de politieke afweging: "Door het dwingend karakter van de

255 Van Haersolte 1988, p. 100.

256 Krapels 1992, p. 27.

257 Krapels 1992, p. 28 en 86.

258 Witteveen 2006, p. 76-77.

259 Konijnenbelt 1995, p. 31.

instructie- en garantienorm te benadrukken kan (...) aan (...) het politieke beginsel een nieuwe impuls worden gegeven.”²⁶⁰

Een derde hoofdregel die volgt uit hoofdstuk 7 van de Grondwet is dat de decentrale besturen voldoende bevoegdheden overhouden die van voldoende betekenis en breedte zijn zodat sprake is van integraal territoriaal bestuur. Zowel bij autonomie als medebewind hoort de vrije beleidsruimte substantieel te zijn. Dit op grond van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. De normen neergelegd in het Handvest en artikel 124 Grondwet geven de hogere overheid de verplichting te motiveren waarom taken en bevoegdheden niet decentraal worden belegd.²⁶¹

De bevoegdheden van decentrale overheden zijn aan grenzen gebonden. Het merendeel van de auteurs geeft eenzelfde begrenzing. Een eerste grens vormt de bovengrens. In de Grondwet is niet bepaald dat het wetgevingssysteem uitgaat van een normenhiërarchie. Geredeneerd vanuit de driekringenleer kon er geen sprake zijn van een normenhiërarchie in regelgeving, dit omdat er sprake is van een horizontale rangschikking van de kringen en hun regelgeving. Inmiddels wordt echter wel verondersteld dat een hogere regeling voor gaat op een lagere regeling. Uit de normenhiërarchie kan worden afgeleid dat de autonome bevoegdheid wordt begrensd door de bovenliggende wet- en regelgeving.²⁶² De bovengrens wordt dus bepaald door de hogere rechtsmacht.²⁶³ Als gevolg hiervan wordt de autonome bewegingsvrijheid van respectievelijk gemeenten en provincies onbeperkt beperkt door de hogere bestuurslaag zonder dat de ondergelegen bestuurslaag hiertegen in verzet kan komen.²⁶⁴

Een tweede begrenzing van de wetgevende bevoegdheid van de decentrale overheid wordt gegeven door hun territoriale grenzen.²⁶⁵ Decentrale overheden kunnen geen regels stellen die buiten het eigen territorium rechtskracht hebben. Dit betekent ook dat regels niet dwingend zijn voor inwoners van een gebiedscorporatie als zij zich buiten het territorium van die corporatie bevinden.

Een derde begrenzing, de benedengrens, vormt het particuliere belang van inwoners. Omdat het overheidshandelen moet gaan over openbare belangen vallen de bijzondere belangen van burgers niet onder de autonome huishouding.²⁶⁶

260 Elzinga 1995, p. 481.

261 Elzinga 1995, p. 472; Konijnenbelt 1995, p. 26.

262 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 63-65.

263 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 309; Burkens e.a. 2006, p. 309; Dölle & Elzinga 2004, p. 184; Van Haersholte 1998, p. 107; Kortmann 2007, p. 153; Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 519-520.

264 Van Haersolte 1988, p. 107.

265 Burkens e.a. 2006, p. 309; Dölle & Elzinga 2004, p. 184.

266 Burkens e.a. 2006, p. 309; Dölle & Elzinga 2004, p. 184; Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 72; Kortmann 2007, p. 153; Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 519-520.

De zijgrens is een minder besproken begrenzing van de autonome huishouding. De zijgrens wordt gevormd door de regeling van een onderwerp dat ook door een andere wetgever op hetzelfde niveau wordt geregeld. Een voorbeeld hiervan is een gemeentelijke regeling van een belang van een waterschap. Als een decentrale overheid de zijgrens overschrijdt, zijn er twee manieren om strijdigheid tussen regelingen op te lossen. De eerste weg is door overleg tussen de betrokken overheden. Als dit overleg niet tot een oplossing leidt, kan een uitspraak van de Kroon worden gevraagd om dit op te lossen.²⁶⁷

De begrenzing van de huishouding geeft nog geen inzicht in de inhoud ervan. Hierover is, vanwege het dynamische karakter, geen algemeen geldende uitspraak te doen. Wat de huishouding inhoudt is veranderlijk en situationeel bepaald, dit is ook de reden waarom het statische concept van de driekringenleer heeft afgedaan.²⁶⁸ De omvang van het takenpakket van de decentrale overheden neemt niet noodzakelijk af. Dit komt doordat er nieuwe autonome taken bijkomen of doordat via medebewind nieuwe taken worden gevorderd (taken die vroeger wellicht autonoom werden uitgevoerd).²⁶⁹

Een ander punt dat in de rechtswetenschappelijke discussie van de laatste veertig jaar de nodige aandacht krijgt is het onderscheid tussen autonomie en medebewind. Onderkend wordt dat het verschil tussen beide steeds minder scherp is waar te nemen. Enerzijds komt dit doordat het besef is doorgedrongen dat de autonomie van de decentrale overheden betrekkelijk is. Door toezicht op financiën en de grote afhankelijkheid van gemeenten en provincies van financiering door het Rijk, kunnen de decentrale overheden gestuurd worden in hun handelen. Ook de sturing die het Rijk via regelgeving heeft op uitvoering van beleid is groot. Door allerlei aanvullende regels en voorwaarden wordt de autonomie verder ingeperkt. Autonomie en medebewind worden nu vooral gezien als twee verschillende juridische verschijningsvormen van decentralisatie.²⁷⁰

Het onderscheid tussen beide heeft echter nog steeds zin. Voor autonome taken bepalen de vertegenwoordigende lichamen welk orgaan er uitvoering aan geeft. Bij medebewind is dit veelal neergelegd in de hogere regelgeving die medebewind vordert. Belangrijker echter is dat bij autonomie het initiatief bij de decentrale overheid zelf ligt terwijl dit initiatief bij medebewind van de hogere overheid komt. Het kenmerk van autonomie is de door Thorbecke bepleitte vrijheid om te beslissen. Het signaleren en oppakken van nieuwe problemen is een belangrijk argument voor autonome bevoegdheid. Mede-

267 Burkens e.a. 2006, p. 309.

268 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 15.

269 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 309.

270 Engels 2007 p. 180-181; Heringa e.a. 2012, p. 250-251.

bewind kent een vorm van dwang en afhankelijkheid van een ander, de decentrale overheid speelt een rol als “filiaalhouder”.²⁷¹

Kortmann stelt hiertegenover dat het onderscheid autonomie-medebewind niet is gebaseerd op de vraag of een taak al dan niet op eigen initiatief wordt uitgevoerd. Dit omdat er ook autonome taken zijn die van decentrale overheden worden gevorderd. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van de eigen begroting. Ook het feit dat de Grondwet in art 132 lid 5 grove taakverwaarlozing van autonome taken onder het toezichtsregime plaatst, laat zien dat autonome taken niet enkel op eigen initiatief worden uitgevoerd.²⁷² Een beter criterium voor het onderscheid tussen beide is volgens Kortmann het voeren van eigen beleid waarbij het overheidsorgaan zelf doelen en middel vaststelt. Bij medebewind is het beleid al vastgesteld en moet de decentrale overheid meewerken aan de realisatie ervan.²⁷³

De grens van decentrale wetgevingsbevoegdheid in medebewind wordt bepaald door de regeling op basis waarvan medebewind wordt gevorderd. Die regeling bepaalt ook de wijze van uitvoering van de bevoegdheid. Een gevolg van een regeling die medebewind vordert is dat de decentrale autonomie voor dat onderwerp wordt ingeperkt.²⁷⁴ De enige waarborg die de decentrale overheden hebben, is dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor het vorderen van medebewind.²⁷⁵ Medebewind is een “opdracht tot zelfstandige uitoefening van bevoegdheden binnen de grenzen van de medebewind verlangende hogere regeling”.²⁷⁶ Het zou dus niet een simpel uitvoeren van opdrachten van de hogere rechtsmacht moeten zijn.

De juridische literatuur over decentralisatie in de periode na 1983 beschrijft vooral de werking van de rechtsregels. Decentralisatie is een gegeven en slechts summier wordt ingegaan op de redenen ervoor. Motieven die door Belinfante en De Reede/Dragstra worden gegeven zijn ontlasting van de centrale overheid, het betrekken van burgers bij bestuur en de spreiding van overheidstaken over elkaar in evenwicht houdende organen.²⁷⁷

3.4 REFLECTIE OP HET DENKEN OVER DECENTRALISATIE

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de ontwikkeling van het rechtswetenschappelijke denken over decentralisatie in Nederland in de periode van 1848 tot heden. In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op die ontwikkeling

271 Elzinga 2011, p. 56 & p. 60; Engels 2007, p. 180-181; Heringa e.a., p. 247; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 843-844.

272 Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 518.

273 Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 518.

274 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 87.

275 Elzinga 2011, p. 60.

276 Burkens e.a. 2006, p. 288.

277 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 308.

om zo een antwoord te geven op de tweede deelvraag voor dit onderzoek. Deze deelvraag luidt: Welke typen motieven worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland? Voordat in het nu volgende wordt ingegaan op gehanteerde motieven, worden eerst een aantal algemene bespiegelingen op het rechtswetenschappelijke debat gegeven.

3.4.1 Juridisch discours over decentralisatie

In de paragraaf die is gewijd aan Thorbecke, is geschetst wat de basis is van zijn concept van de decentrale eenheidsstaat. De balans tussen de eenheid van de staat en de vrijheid van de delen ervan neemt daarbij een prominente rol in. De vrije evolutie van de onderdelen van de staat zijn voor Thorbecke een middel tot verdere staatkundige ontwikkeling van het geheel. Voor die vrije ontwikkeling is zelfstandig bestuur van de eigen huishouding een voorwaarde. Om die reden wordt het bestuur van de eigen huishouding overgelaten aan de decentrale overheden. Zij bepalen zelf wat zij in hun belang achten. Omdat absolute vrijheid de eenheid van de staat in gevaar brengt, zijn er echter grenzen gesteld aan die autonomie. Die grenzen vormen het territorium en de wet- en regelgeving van de hogere rechtsmachten. Een nadere concretisering van het begrip huishouding wordt door Thorbecke niet gegeven.

In het rechtswetenschappelijk debat blijft de vraag wat hoort tot de huishouding van de decentrale overheden, een terugkerend onderwerp. Daarbij is al snel duidelijk dat een opsomming van concrete taken en bevoegdheden niet tot de mogelijkheden hoort. Een begrenzing van de huishouding valt wel te geven. Helder is dat er ten minste sprake is van een boven- en een benedengrens. Ook het territorium als grens wordt breed erkend. De Monchy wijst er echter op dat het territorium lang niet altijd bepalend is voor de vraag tot welke huishouding een belang hoort. De hogere rechtsmacht heeft de volledige zeggenschap bij het bepalen van de bovengrens van de autonomie van de lagere rechtsgemeenschap. Die laatste heeft geen rechtsgronden om zich hiertegen te verzetten.

In de negentiende eeuw is de driekringenleer van grote invloed op het denken over de verdeling van bevoegdheden en de onderlinge verhoudingen van de diverse overheidslagen. Elke bestuurslaag heeft in die leer zijn eigen, als van nature afgebakende, werkterrein waarbinnen zij bevoegd is tot wetgeving en bestuur. Buiten de eigen kring treden wordt bestempeld als onbevoegd 'binnendringen' in de kring van een andere overheid. Met het beklemtonen van de scheiding tussen de huishoudingen, benadrukken auteurs als Buys en Oppenheim de autonomie van de decentrale overheden als juridische norm.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw ontwikkelt zich het besef dat de driekringenleer minder absoluut is dan verondersteld. Verschillende

auteurs wijzen erop dat het mogelijk is dat meerdere overheidslagen belang hebben bij regeling van hetzelfde onderwerp. De driekringenleer blijft echter wetenschappelijke steun houden, ook als de praktijk van de wetgeving inmiddels een andere kant op beweegt. De groei van het aantal overheidstaken maakt een zuivere verdeling van belangen over de drie kringen steeds ingewikkelder. Ook het streven om de bevolking gelijke toegang te geven tot voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs draagt bij aan het loslaten van de driekringenleer. De gelijke toegang tot voorzieningen vraagt om uniformering en hiervoor is ingrijpen nodig van de centrale overheid in de decentrale kringen.²⁷⁸

Nadat de praktijk van wetgeving de driekringenleer heeft verlaten, volgt de wetenschap in het eerste kwart van de twintigste eeuw. Het besef dat maatschappelijke en technische ontwikkelingen de driekringenleer onhoudbaar maken, ligt hieraan ten grondslag. In dezelfde periode wordt door Van Poelje en Huart gepleit voor andere vormen van bestuurlijke organisatie door onder meer functionele decentralisatie.

Een tweede ontwikkeling die in de negentiende eeuw zichtbaar is, is de acceptatie van doelmatige uitvoering als uitgangspunt voor de verdeling van bevoegdheden. Door doelmatige uitvoering als uitgangspunt te nemen wordt tegemoetgekomen aan de verwachting van de burger over de uitvoering van overheidstaken. De verdeling van bevoegdheden verschuift hiermee van een juridische norm naar een doelmatigheidsvraag.²⁷⁹ Ook hier is het de hogere overheid die bepaalt wat als doelmatig moet worden beschouwd.

Een derde debat, dat zich vanaf Buys ontwikkelt, gaat over het zelfbestuur of medebewind. Aanvankelijk wordt zelfbestuur gezien als een mechanische uitvoering van taken en bevoegdheden in opdracht van de hogere rechtsmacht. Door nieuwe wetgeving ontstaan er vormen van zelfbestuur met verschillende graden van vrije beleidsruimte bij de uitvoering. Zelfbestuur past als term binnen de driekringenleer omdat in die theorie de wetgever decentrale overheden niet kan dwingen tot regelgeving. In dat geval wordt de kring van de lagere rechtsmacht binnengedrongen. De hogere rechtsmacht kan enkel de uitvoering van hogere regelingen afdwingen. Vanaf het moment dat de wetgever met de Woningwet van 1901 regeling vordert van een decentrale overheid, is zelfbestuur eigenlijk de verkeerde terminologie.²⁸⁰ Zelfbestuur voor de hogere rechtsmacht transformeert naar medebewind door de lagere rechtsmacht. Het verschil tussen autonomie en medebewind neemt steeds meer af. Maar een wezenlijk verschil blijft dat autonomie is gebaseerd op het vrije initiatief van de decentrale overheden.

Uit het vorengaande blijkt dat belangrijke rechtswetenschappelijke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de jaren tussen 1880 en 1945. De wet-

278 Burkens e.a. 2006, p. 286.

279 Heringa e.a. 2012, p. 248.

280 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 309.

geving loopt, als gevolg van maatschappelijke ontwikkeling, vooruit op de wetenschappelijke theorievorming. Verschillende vooroorlogse auteurs zoals Buys, Huart en Kranenburg wuiven het belang van rechtstheoretische uitgangspunten ter zijde. Ook in de periode van de maakbaarheid worden juridisch-theoretische uitgangspunten van minder belang geacht. Van der Poel beschouwt bijvoorbeeld het verschil tussen autonomie en medebewind vooral als een wetenschappelijke interpretatie. Dit beeld van het afzwakken van rechtstheoretische beginselen, sluit aan bij de constatering van Konijnenbelt dat rechtsnormen in de loop der tijd verschuiven naar politieke normen.

Ook in de periode na de grondwetsherziening van 1983 onderschrijven verschillende auteurs het rechtsbeginsel van decentralisatie. Maar door bijvoorbeeld Van Haersolte en Witteveen wordt vastgesteld dat juridische beginselen en politieke praktijk niet met elkaar in overeenstemming zijn. Elzinga roept de wetgever dan ook op om juridische beginselen nadrukkelijker een rol te laten spelen om zo het politieke decentralisatiebeginsel nieuw leven in te blazen.

In de rechtswetenschappelijke ontwikkeling van het denken over decentralisatie valt de belangrijkste vernieuwing samen met de modernisering van Nederland. Buys en zijn navolgers herdefiniëren een aantal van de belangrijkste beginselen. Opvallend is dat na dat die vernieuwing er nog weinig wordt toegevoegd aan de theoretische uitgangspunten. Zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog richt het rechtswetenschappelijk denken over decentralisatie zich op interpreteren en herinterpreteren van beginselen. Dit is opvallend omdat, zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, juist in deze periode de politieke wens tot verandering van de bestuurlijke inrichting permanent aanwezig is.

3.4.2 Motieven voor decentralisatie in het rechtswetenschappelijk denken

De centrale vraag van dit hoofdstuk gaat over de motieven die worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland. In deze subparagraaf wordt een antwoord op die vraag gepresenteerd.

Uit de tweede paragraaf zijn een aantal dominante motieven voor decentralisatie te herleiden die voor Thorbecke van belang zijn bij zijn scheppend werk voor de Grondwet van 1848. Decentralisatie is voor Thorbecke een middel om maatschappelijke evolutie te stimuleren wat bijdraagt aan het versterken van de staat. Ook draagt het, door de directe betrokkenheid van burgers bij het bestuur van de eigen omgeving, bij aan de ontwikkeling van burgerschap. Een andere functie van decentralisatie is voor Thorbecke het spreiden van machten. Door machten te spreiden worden burgerlijke vrijheden beschermd.

De bespreking van de ontwikkeling die het leerstuk van de decentralisatie na Thorbecke heeft doorgemaakt, leert dat motieven voor decentralisatie in

de literatuur maar ten dele aan bod komen. Het merendeel van de literatuur over decentralisatie richt zich op de werking van de wetsartikelen gewijd aan decentralisatie, maar ze gaan niet dieper in op de beginselen en motieven die eraan ten grondslag liggen. Dit sluit aan bij de observatie van Cliteur dat veel handboeken van het Nederlandse staatsrecht zich beperken tot een commentaar op de tekst van de Nederlandse Grondwet zonder verwijzing naar dragende beginselen.²⁸¹ Cliteur mist dan ook interessante discussies over de beginselen van het recht, een mogelijke verklaring hiervoor ziet hij in “een te geringsschatende houding tegenover de betekenis van die beginselen”.²⁸²

Toch kunnen uit de werken van de besproken auteurs een aantal motieven worden afgeleid die zij opvoeren voor decentralisatie. Zo wijst De Vries op het waarborgen van vrijheid en zelfstandigheid van de decentrale overheden als doel van de Grondwet. Hoog sluit aan bij de motieven van Thorbecke, namelijk het spreiden van macht, de ontwikkeling van de staat en recht doen aan lokale belangen. Ook voor Van Houten is spreiding van de staatsmacht een motief voor decentralisatie.

In de periode 1887-1917 is Buys een auteur die motieven voor decentralisatie opvoert. Buys wijst op de historische ontwikkeling die ten grondslag ligt aan de verdeling van bevoegdheden. Andere motieven zijn volgens hem de weerzin tegen centralisatie en het recht doen aan lokale en regionale verschillen. Uitgangspunt voor bevoegdhedenverdeling is voor Buys echter doelmatigheid. Voor Oppenheim vormt de staatkundige opvoeding van het volk een motief voor decentralisatie. Labberton sluit zich aan bij Buys als hij stelt dat doelmatigheid de grondslag vormt voor de verdeling van bevoegdheden.

In de periode van het Interbellum geeft Van Poelje verbetering van bestuur als motief voor decentralisatie. Voor Dooyeweerd is relatieve zelfstandigheid van belang waarbij het goed functioneren van de staat als geheel leidend is. Huart wijst erop dat de verdeling van bevoegdheden historisch gegroeid is. Daarnaast zijn voor hem maatschappelijke omstandigheden bepalend voor centrale of decentrale bevoegdhedenverdeling. Voor Kranenburg is de vraag van belang of er voor een beleidsonderwerp verschillen bestaan tussen gebiedscorporaties. Is dat het geval, dan is centrale regelgeving niet aan de orde. Zelfbestuur heeft volgens Kranenburg betekenis omdat het een gevoel van verantwoordelijkheid geeft en zo bijdraagt aan de ontwikkeling van het staatsrechtelijke leven. Van der Pot tenslotte wijst op de praktijk dat overwegingen van doelmatigheid leidend zijn voor de verdeling van taken en bevoegdheden. Motieven voor zelfbestuur zijn voor hem de plaatselijke bekendheid en de zelfstandigheid van het lokale bestuur ten opzichte van het Rijk.

In de naoorlogse periode constateert De Monchy dat bij de verdeling van bevoegdheden, doelmatigheid het leidende principe is geworden. Oud wijst erop dat lokale bestuurders het beste kunnen inspelen op lokale behoeften.

281 Cliteur 2006, p. 45.

282 Cliteur 2006, p. 48.

Van der Poel ziet de historische ontwikkeling als verklaring voor decentralisatie.

Ook de literatuur uit de periode van 1983 tot heden gaat vrijwel niet in op motieven voor decentralisatie. Onder meer Heringa wijst erop dat de provincies en gemeenten zijn voorafgegaan aan de vorming van de nationale staat. De wortels voor het decentrale stelsel liggen dan ook in de historie. Elzinga wijst op vrijheid als voorwaarde voor het ontplooiën van zelfstandig initiatief. Belinfante c.s. geven als motieven voor decentralisatie het ontlasten van de centrale overheid, het betrekken van burgers bij het bestuur en het evenwichtig spreiden van overheidsmacht.

4 | Decentralisatie als doelstelling, de ontwikkeling van het decentralisatiebeginsel in organieke wetgeving

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraag wat de leidende motieven zijn die worden gehanteerd bij Nederlandse organieke wetgeving vanaf 1848 als gesproken wordt over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden. In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het discours over decentralisatie zich in de rechtswetenschap heeft ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe is gesproken over decentralisatie als doelstelling bij de totstandkoming van de drie wetten die bepalend zijn voor de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden. Deze drie wetten zijn de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Vanwege de invloed die deze wetten hebben op de onderlinge verhoudingen tussen de overheden is hun wetsgeschiedenis van belang. Het parlementaire debat over de totstandkoming, wijziging en herziening van deze wetten geeft informatie over hoe wordt gedacht over decentralisatie door politiek verantwoordelijken.¹ Tijdens de parlementaire behandeling spreken volksvertegenwoordiging en regering zich uit over de bedoeling die zij hebben met de beoogde verandering. Daarmee wordt ook duidelijk wat hun motieven zijn voor decentralisatie.

De beschrijving van de wetsgeschiedenis van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet is ingedeeld in dezelfde periodes die in het vorige hoofdstuk zijn gebruikt (1848-1887; 1887-1917; 1917-1945; 1945-1983; 1983-heden). Deze keuze is gemaakt om de vergelijkbaarheid tussen de beschrijving van het wetenschappelijke en het parlementaire debat te vergroten.

Het werken met periodes betekent dat voor een wetswijziging die zich over meerdere periodes uitspreidt, gekozen moet worden bij welk periode deze wijziging wordt ingedeeld. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de Grondwet in 1983. In die enkele gevallen waar dit zich voordoet, is gekeken naar de ontstaansgeschiedenis van de wijziging. In het voorbeeld van de grondwetsherziening van 1983 is de aanloop zo lang geweest, dat op grond hiervan gekozen is voor indeling in de periode 1945-1983.

Nadat een wetswijziging of grondwetsherziening is ingedeeld in een periode, wordt beschreven welke voor dit onderzoek relevante wijzigingen

¹ Onder parlementair debat wordt in dit onderzoek zowel de schriftelijke voorbereiding als de mondelinge beraadslaging verstaan.

er zijn voorgesteld en hoe hierover is gesproken. Daarbij worden autonomie en medebewind zoveel als mogelijk afzonderlijk behandeld. Omdat dit onderscheid in het parlementaire debat niet altijd expliciet wordt gemaakt, is dat in de beschrijving ook niet altijd mogelijk.

Als hulpmiddel bij de beschrijving van het parlementaire debat, zijn in de tekst tabellen opgenomen met daarin de relevante wetsartikelen. Steeds zijn in de tabel opgenomen het artikel waarvoor een verandering wordt voorgesteld, de door de regering voorgestelde nieuwe redactie van een artikel en het wetsartikel zoals het is vastgesteld. Bij grondwetsherzieningen is ook het voorstel van de staatscommissie die de herziening heeft voorbereid, opgenomen in de tabel. De tabellen zijn samengevoegd ook opgenomen als bijlagen achterin dit boek. Daarmee wordt een totaal overzicht gegeven van de wetswijzigingen.

4.2 DE JURIDISCHE VERANKERING VAN DE RECHTSSTAAT (1848-1887)

Het begin van de periode 1848-1887 is de tijd waarin, mede op basis van de herziening van de Grondwet, verschillende wetten tot stand komen die bepalen zijn voor de verdere ontwikkeling van Nederland. Voorbeelden hiervan zijn de onderwijswetgeving en de wetgeving die het spoorwegwet regelt. Ook organieke wetgeving komt aan het begin van deze periode tot stand: de Kieswet, de Provinciale Wet en de Gemeentewet.

In deze paragraaf wordt eerst beschreven hoe bij de herziening van de Grondwet in 1848, de voor dit onderzoek relevante bepalingen zijn besproken. Daarna volgt een beschrijving van de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet. De paragraaf wordt afgesloten met een reflectie op het parlementaire debat bij de beschreven wetswijzigingen.

4.2.1 Herziening Grondwet 1848

De revoluties in grote delen van Europa deden Koning Willem II halverwege maart 1848 besluiten om een commissie, onder voorzitterschap van Thorbecke, opdracht te geven een ontwerp op te stellen voor een algehele grondwetsherziening. Op 11 april 1848 brengt de commissie zijn rapport uit. De commissie heeft bij het formuleren van het ontwerp twee doelen voor ogen: “de betrekking des volks tot de Staatsinrigtingen” en “de regeling der wetgevende en besturende Magten.”² Het werk van de commissie bestaat voor een groot deel uit het vereenvoudigen van de Grondwet en het verplaatsen van grond-

2 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 198.

wettelijke bepalingen naar gewone wetten (deconstitutionalisering). Een aantal bepalingen over het decentrale bestuur worden juist grondwettelijk verankerd.³

Autonomie

In de inleiding van haar verslag benadrukt de commissie Thorbecke het belang van autonomie van de decentrale overheden binnen de eenheid van het staatsverband. De commissie redeneert dat door het verlenen van autonomie aan de decentrale overheden burgers worden betrokken bij het bestuur. Door die betrokkenheid bij het bestuur ontstaat een krachtige staat die onlusten kan doorstaan:

“...behoeft ons land de eenheid en kracht van een monarchaal bestuur in algemeene aangelegenheden, gepaard met die zelfregering der provinciën en gemeenten, welke, zonder de orde van het staatsligchaam te storen, het door vrije ontwikkeling zijner deelen versterkt. De belangstelling van den ingezetenen in de plaats en het gewest zijner woning, op werkelijk deelgenootschap in de huishouding gegrond, geeft aan het gansche staatswezen eene stevigheid en zwaarte die menige waggeling en menigen storm te boven doet komen.”⁴

De toelichting op het vierde hoofdstuk van het herzieningsontwerp wordt geopend met de constatering dat de organisatie van de provinciale en lokale overheden een “mengsel van verouderde nederlandsche en napoleontisch-fransche elementen” is. Als gevolg hiervan is de bevolking niet betrokken bij het bestuur van deze overheden.⁵ De commissie ziet als doel van haar ontwerp dan ook

“(...) de kiemen te leggen eener zoodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn”.⁶

De commissie ontwerpt voor de bepalingen over de autonomie van provincies en gemeenten een nieuwe redactie. Voor de provincies betekent dit dat “beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en economie behoort” (art. 144 Grondwet 1840) wordt vervangen door “Aan de Staten wordt regeling en bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten”.⁷

3 Van den Berg & Vis 2013, p. 321.

4 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 200-201.

5 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 218.

6 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 218.

7 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 183.

Voor gemeenten wordt voorgesteld om de organisatie van het bestuur te regelen bij wet. Daarmee wordt gebroken met de tot dan gebruikelijke regeling via plaatselijke reglementen. Dit betekent dat natie breed een wettelijke uniformering van de gemeentelijke organisatie wordt doorgevoerd. Het artikel over gemeentelijke autonomie moet daarom ook wijzigen. In artikel 154 van de Grondwet 1840 hebben de lokale besturen “overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen”. De uniformering van het gemeentebestuur maakt een nieuwe formulering nodig omdat de plaatselijke reglementen komen te vervallen. De nieuwe formulering lijkt op die voor de provincies: “Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van het gemeentelijk huishouden overgelaten.”⁸ Voor de provincies is zoals hiervoor beschreven, gekozen voor de formulering “door de wet overgelaten”. Die bepaling zal, zoals later blijkt, in de Tweede Kamer op de nodige weerstand stuiten.

De regering neemt, als zij de wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet indient, de formulering van het herzieningsontwerp grotendeels over. Het enige verschil is dat in het wetsvoorstel gesproken wordt over ‘huishouding der gemeente’ in plaats van ‘gemeentelijk huishouden’ en in afwijking van ‘provinciaal huishouden’. Dit verschil wordt in de memorie van toelichting niet toegelicht en roept bij de behandeling in de Kamer ook geen vragen op. In de memorie wordt benadrukt dat de herzieningsvoorstellen geen ander doel hebben dan het inkorten en opschonen van de bestaande tekst.⁹

De discussie bij parlementaire behandeling van de voorgestelde herziening richt zich vooral op de vraag welke zelfstandigheid volgens de nieuwe Grondwet aan de provincies wordt gegund. Twee belangrijke punten keren met regelmaat terug tijdens de behandeling. Deze punten zijn de vrees voor centralisatie en de betrokkenheid van provinciale staten bij provinciale herindelingen.

Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel door de commissie van rapporteurs van de Tweede Kamer wordt gepleit voor het schrappen van het woord ‘algemeen’ in artikel 144 over regeling en bestuur van de provinciale huishouding (“...moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordelen...”). Reden voor dit pleidooi is de vrees dat het woord ‘algemeen’ te beperkend is voor het opstellen van specifieke verordeningen, bijvoorbeeld voor een poldermolen.¹⁰ De Kamerleden pleiten daarmee voor een zo groot mogelijke autonomie. De regering neemt dit voorstel over.¹¹

8 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 184.

9 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 361 en 363.

10 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 474.

11 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 554.

Tabel 4.1: Wijzing Grondwet 1848 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1840	144	Aan de Staten wordt geheel en al overgelaten de beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en economie behoort. Alle zoodanige reglementen en ordonnantiën als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, moeten alvorens haar beslag te hebben, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1840	154	De Plaatselijke Besturen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn. Zij zenden afschriften van dezelve aan de Staten der Provinciën, blijvende het voorts den Koning onverlet, om ten allen tijde inzage te vorderen, en zoodanige bevelen te geven, als hij vermeent te behooren.
1848	Herz.- voorstel Cie. Thorbecke	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 141 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	Herz.- voorstel Cie. Thorbecke	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 127 toepasselijk.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	Herz.- voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 141 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	Herz.- voorstel regering	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 127 toepasselijk.
1848	131	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	140	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 133 van toepassing.

In de memorie van antwoord schetst de regering, in de geest van de driekring-leer, de verantwoordelijkheden van drie bestuurslagen. Daarbij wordt dankbaar gebruik gemaakt van een citaat van Van Hogendorp:

“de nationale vertegenwoordiging dient voor nationale belangen, de provinciale vertegenwoordiging voor provinciale belangen, de plaatselijke vertegenwoordiging voor plaatselijke belangen.”¹²

De regering beroept zich, niet alleen door het gebruik van dit citaat, op de historische ontwikkeling. Ze ziet de verantwoordelijkheidsverdeling als een voortzetting van het stelsel van vóór de Bataafse Revolutie, een stelsel dat in

12 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 549.

1814 weer is ingevoerd, en dat niet tot de problemen heeft geleid die op dat moment door tegenstanders werden voorspeld.¹³

Bij de eerste lezing van de herzieningsvoorstellen krijgt de regering in de Tweede Kamer kritiek over de bepaling dat de provinciale huishouding 'door de wet' wordt overgelaten aan provinciale staten. Deze bepaling biedt volgens het liberale Kamerlid De Man de wetgever de mogelijkheid om de bevoegdheid van de staten tot "nietsbeduidende bemoeienis" terug te brengen.¹⁴ Ook de gematigd-liberale De Jong van Beek en Donk ziet een gevaar van centralisatie door wetgeving:

"De regering wil aan de provinciale en gemeentelijke besturen eene soort van zelfstandigheid verzekeren; maar van den anderen kant onderwerpt zij weder de voorname takken van gezag aan de algemeene wetgeving."¹⁵

Minister van Binnenlandse Zaken De Kempenaer brengt tegen de kritiek in dat regeling bij wet de mogelijkheid biedt om, zo nodig, in te spelen op gewijzigde omstandigheden.¹⁶ De formulering ziet hij als een gebiedend voorschrift die een plicht voor de wetgever inhoudt.¹⁷

Bij de tweede lezing van de herzieningsvoorstellen wordt in het verslag van de commissie van rapporteurs een punt gemaakt van het aan de wet overlaten van de vereniging of splitsing van provincies. Dit wordt door een deel van de leden, mede omdat het bestaan van de provincies vooraf gaat aan de Grondwet, gezien als een miskenning van de zelfstandigheid van de provincies. Onzekerheid over de zelfstandigheid kan volgens hen leiden tot een stilstand in het bestuur van deze gebiedscorporaties. Voor grenswijzigingen van zowel gemeenten als provincies wordt het daarom wenselijk gevonden dat provinciale staten hier tenminste een stem in hebben.¹⁸ De regering is het niet eens met de kritiek. Het Rijk is één geheel en al hebben de lagere gebiedscorporaties een zekere zelfstandigheid, het kan niet zo zijn dat zij een positie krijgen die zo verankerd is in de Grondwet dat het staatsgezag er geen zeggenschap over heeft. Het regeringsvoorstel is gericht op de eenheid van de staat en op de voorkoming van een gewestelijke soevereiniteit.¹⁹

Tijdens de beraadslagingen bestempelt het conservatieve Kamerlid D'Abblang van Giessenburg het aan de wet overlaten van provinciale herindeling als onwenselijk omdat dit de indeling laat afhangen van de goede wil van de minister en de afgevaardigden van de vier grootste provincies,

13 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 549.

14 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 354.

15 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 368.

16 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 373.

17 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 380.

18 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 66.

19 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 86-87.

die samen een meerderheid vormen in het parlement.²⁰ Minister van Justitie Donker Curtius brengt hier tegen in dat de Grondwet niet de flexibiliteit biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden waarvoor herindeling nodig zou kunnen zijn. Hij benadrukt dat er op dat moment geen concrete plannen tot herindeling bestaan. De regering, de Kamer en ook de commissie Thorbecke hebben hier geen voordeel in gezien.²¹

Een ander discussiepunt bij de beraadslagingen is de centraliserende werking die van de voorstellen wordt verondersteld uit te gaan. De eerder genoemde parlementariër De Man en de eveneens liberale Sloet van de Beele staan hierbij lijnrecht tegenover elkaar. De Man betoogt dat het voorstel de bedoeling heeft om de provinciale huishouding sluipenderwijs te ondermijnen en te vervangen door een stelsel van centralisatie. De minister heeft dit volgens hem bij de eerste lezing met zoveel woorden ook erkend, de provinciale besturen moeten vernietigd worden om zo tot één enkele huishouding te raken. Provinciale huishoudingen zijn echter niet alleen historisch maar ook feitelijk van belang voor de staat. Hij pleit niet voor provincialisme maar wel voor de eigenheid van karakter van de verschillende gewesten.²² Sloet van de Beele betoogt dat het voorstel juist niet tot centralisatie zal leiden omdat aan provinciale staten regeling en bestuur van de eigen huishouding wordt overgelaten.²³

Ook de gematigd liberale Lotsy ziet in het voorstel geen beweging naar centralisatie. De bepalingen over het gemeentebestuur verdienen volgens hem alle lof omdat ze centralisatie tegen gaan en tegelijkertijd koninklijk ingrijpen bij misstanden eenvoudiger maakt. De op te stellen Gemeentewet zal kennis kweken en

“hieruit spruit belangstelling in de plaatselijke huishouding ook bij den middenstand voort. De Gemeentewet zal het centrum zijn, aan de ingezetenen den besten waarborg voor goed beheer, en ware vrijheid en zelfstandigheid aan plaatselijke besturen verzekeren”.²⁴

Minister De Kempnaer betoogt dat hij in zijn werk als lid van de commissie Thorbecke én als bewindspersoon altijd heeft gestreefd naar een balans tussen zelfstandigheid van provincies en onderworpenheid aan het centrale gezag. Door een groot aantal zaken bij wet te regelen zal de “wetgeving de regelmatigheid dier huishouding besturen, en hare zelfstandigheid in wezen houden”.²⁵ Hij benadrukt dat de grondwetgever de algemene beginselen voor

20 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 295.

21 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 301-303.

22 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 375-376.

23 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 381.

24 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 373-374.

25 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 387-388.

de bevoegdheid, macht en gezag van de staten vaststelt. Aan de gewone wetgever wordt de uitwerking en toepassing ervan overgelaten.²⁶

Zelfbestuur/Medebewind

De commissie Thorbecke stelt voor om het artikel over provinciaal zelfbestuur te vereenvoudigen door het weglaten van de opsomming van onderwerpen waarvoor medebewind kan worden gevorderd. In zijn toelichting wordt door de commissie niet ingegaan op dit voorstel. De regering neemt het voorstel over en geeft in de memorie van toelichting een aantal argumenten als onderbouwing voor de wijziging. Doel van deze verandering is dat flexibeler kan worden ingespeeld op tijd en omstandigheden en om “alle verwarring van lands-bestuur en provinciaalbestuur en wrijving tusschen die beide, te voorkomen”.²⁷ Resultaat van de bepaling is dat de provinciale staten hun zelfstandigheid niet verliezen en tegelijk betere “werktuigen of raderen van het rijksbestuur” worden.²⁸ Tijdens de beraadslagingen voert minister De Kempenaer doelmatigheid aan als argument:

“Is het niet doelmatig, in het belang der provinciën zelve, en is het niet zeer doelmatig, in sommige gevallen nut te trekken van die Provinciale Staten, maar dan ook telkens hunnen bevoegdheid te bepalen?”²⁹

Tabel 4.2: Wijziging Grondwet 1848 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1840	143	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten opzigtelijk de bescherming der verschillende godsdienstige gezindheden en derzelver uitwendige eeredienst, het openbaar onderwijs en armbestuur, de aanmoediging van den landbouw, den koophandel, de fabrieken en trafijken, en voorts omtrent alle andere zaken tot de algemeene belangen betrekkelijk, welke aan hen te dien einde door den Koning worden toegezonden.	1840		Geen bepaling

26 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 392.

27 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 360.

28 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 361.

29 Handelingen herziening Grondwet deel II 1849, p. 375.

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	Herz.- voorstel Cie. Thor- becke	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848	Geen bepaling	
1848	Herz.- voorstel regering	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		
1848	130	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betreffende tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		

In zowel het voorlopig verslag als in de verdere stukken en beraadslagingen is een deel van de parlementaire kritiek gericht op het nieuwe artikel. De kritiek is dat de uitvoerende macht, die in de nieuwe Grondwet aan de Koning wordt opgedragen én waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid geldt, met dit artikel wordt uitgehold.³⁰ In de memorie van antwoord wordt dit gepareerd met een beroep op het werk van Van Hogendorp. “Om de uitvoering der wetten zekerder en gemakkelijker te maken” is het soms nodig, soms mogelijk om die uitvoering over te dragen aan provinciale staten. De staten blijven in dat geval “behooren (...) tot het algemeen bestuur, tot de uitvoerende magt, en staan als zoodanig onder de kroon, welke in alle gevallen het hoofd is van de uitvoerende magt”.³¹ Provincies worden, bij de uitvoering van gevorderd zelfbestuur, in de visie van de regering dus gezien als uitvoerende organen van de centrale overheid. Als bijkomend voordeel ziet de regering dat een te grote centralisatie met dit artikel wordt voorkomen.

30 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 473.

31 Handelingen herziening Grondwet deel I 1848, p. 551.

Ook bij de tweede lezing van de herzieningsvoorstellen wordt bezwaar gemaakt tegen het bij wet vorderen van de uitvoering van wetten. In het verslag van de commissie van rapporteurs wordt het beschreven als een

“aanranding van het beginsel dat de uitvoerende magt bij den Koning berust, en eene niet te verdedigen vermenging van magten. De Provinciale Staten vormen een wetgevend collegie, en behoorden daarom niet met maatregelen van uitvoering te worden belast”.³²

Bij de beraadslagingen wordt door de gematigd liberale Van Hall aangevoerd dat het voorstel geen afbreuk doet aan de uitvoerende macht van de Koning. Het biedt de mogelijkheid om van de staten medewerking af te dwingen aan uitvoering van wetten. De staten handelen vervolgens onder bevel en verantwoordelijkheid van de ministers.³³ De Kempnaer wijst erop dat de bepaling over medebewind door de staten niet nieuw is en ten doel heeft bureaucratie en centralisatie tegen te gaan. De wetgever laat aan de uitvoerende macht over hoe zaken te regelen. Als gewestelijke verschillen dit nodig maken, wordt die bevoegdheid aan de staten overgelaten.³⁴

4.2.2 Totstandkoming Provinciale wet 1850³⁵ en Gemeentewet 1851³⁶

Nadat in 1848 de Grondwet is herzien, moet het provinciale en gemeentelijke bestuur bij wet worden geregeld. In de wetgeving moeten onder meer de hoofdbeginselen rechtstreekse vertegenwoordiging en openbaarheid worden neergelegd. Ook de regeling van de decentrale organen wordt erin opgenomen.

Door Minister van Binnenlandse Zaken De Kempnaer wordt in juli 1849 een voorstel voor een provinciale wet ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel wordt uitermate slecht ontvangen, zo blijkt uit het verslag van de commissie van rapporteurs uit augustus van datzelfde jaar:

“...indien men zich had mogen verheugen in eene uitstekende zamenstelling, in eene meer dan gewoon zorgvuldige bearbeiding van de aangeboden wetsvoordragt.”³⁷

32 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 75.

33 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 382-383.

34 Handelingen herziening Grondwet deel III 1848, p. 390.

35 Wet van 6 juli 1850, regeling van de zamenstelling en de magt van de Provinciale Staten (Provinciale Wet), *Stb.* 1850, 39.

36 Wet van 29 juni 1851, regelende de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der Gemeentebesturen (Gemeentewet 1851), *Stb.* 1851, 85.

37 *Kamerstukken II* 1849/50, XLIII, nr. 4, p. 230.

Het verslag, dat mede is ondertekend door Thorbecke, leest als een programma voor de toekomstige Provinciale Wet. Opgemerkt wordt dat het in de wet ontbreekt aan beginselen, “geen spoor vond men, dat er over gedacht was wat bij voorbeeld door provinciaal belang, provinciaal huishouden enz. verstaan moest worden”.³⁸ Geschetst wordt dat provinciale staten twee eigenschappen in zich verenigen: die van rijksmacht als onderdeel van het Rijk en die van provinciale macht aan het hoofd van de provinciale huishouding. Voor het begrip provinciaal belang wordt verwezen naar de Belgische wet waarin “niet materieel maar toch formeel de betrekking van provinciale tot algemenen verordeningen was geregeld”.³⁹

Niet lang na het vernietigende oordeel van de Kamer over het wetsvoorstel, komt in september 1849 het kabinet Donker Curtius/De Kempenaer ten val. Een nieuw kabinet treedt aan onder leiding van Thorbecke. Zelf bekleedt deze de post van Minister van Binnenlandse Zaken. Daarmee is hij verantwoordelijk voor het ontwerpen van een nieuwe Provinciale Wet. Dit wetsvoorstel wordt op 2 mei 1850 aangeboden aan de Tweede Kamer en op 6 juli van datzelfde jaar door de Koning ondertekend. Belangrijke verbeteringen die met de Provinciale Wet worden doorgevoerd zijn de invoering van rechtstreeks verkiezingen van statenleden; openbaarheid van de statenvergaderingen; nieuwe regeling van de provinciale financiën; en de vervanging van afzonderlijke provinciale reglementen door één uniforme wet.⁴⁰

Ook de Gemeentewet wordt onder de regering van Thorbecke ontworpen. Dit wetsvoorstel wordt op 3 maart 1851 aangeboden aan de Kamer en 29 juni daaropvolgend bekrachtigd. Belangrijke verbeteringen die de Gemeentewet brengt zijn de uniformering van het gemeentelijk bestuur; volksvertegenwoordiging; autonomie; openbaarheid van bestuur en de wettelijke grondslag van het gemeentebestuur.⁴¹

In het nu volgende wordt eerst besproken hoe bij de totstandkoming van beide wetten is gesproken over autonomie. Vervolgens wordt het parlementaire debat over zelfbestuur beschreven.

Autonomie

Bij de parlementaire behandeling van de Provinciale Wet wordt geen discussie gevoerd over de autonome bevoegdheden van de provincies. Het artikel dat regels geeft voor de autonome huishouding van de provincies luidt in het wetsvoorstel: “Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.”⁴² Dit voorstel wordt ongewijzigd overgenomen.

38 *Kamerstukken II* 1849/50, XLIII, nr. 4, p. 231.

39 *Kamerstukken II* 1849/50, XLIII, nr. 4, p. 234.

40 De Monchy/Günther 1976, p. 22 & 26.

41 Dölle & Elzinga 2004, p. 19-21.

42 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVIII, nr. 2, p. 267.

In de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat de wetgever niet in staat is om “alle onderwerpen van provinciaal huishoudelijk belang” te beschrijven, immers “alles, wat dit belang vorderen zal, te voorzien is onmogelijk”. Maar het lijkt de regering wel raadzaam om “de voornaamste onderwerpen te vermelden, opdat de te dien aanzien aan de Staten toekomende bevoegdheid niet betwist of betwijfeld worde”.⁴³ Deze onderwerpen worden beschreven in de artikelen die direct volgen op het artikel dat de huishouding regelt.

Tabel 4.3: Totstandkoming Provinciale Wet 1850 en Gemeentewet 1851 – autonomie

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1850	Voorstel regering	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.	1851	Voorstel regering	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.
1850	130	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.	1851	135	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente

In het wetsvoorstel voor de Gemeentewet wordt aan de raad de bevoegdheid gegeven tot het “maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente”.⁴⁴ De memorie van toelichting op de Gemeentewet geeft een zelfde betoog als bij de Provinciale Wet, om uit te leggen waarom het niet mogelijk is de gemeentelijke huishouding nader te omschrijven:

“De wetgever, ofschoon buiten magte, alles te vermelden, wat onder de huishoudelijke gemeente-aangelegenheden is te rangschikken, zal wel doen, het voornaamste te noemen, opdat althans te dien aanzien geen twijfel ontsta, en daaruit ten aanzien van het overige een besluit kunne worden afgeleid.”⁴⁵

⁴³ Bijsterbos 1855, p. 308.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 1850/51, LXV, nr. 2, p. 382.

⁴⁵ Francken NGz 1851, p. 283-284.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet wordt stil gestaan bij de vraag of het wetsvoorstel centralisatie in de hand werkt. In de memorie van toelichting gaat de regering in op kritiek van provinciale staten van de provincies Noord- en Zuid-Holland dat het wetsvoorstel te centraliserend is en de gemeentebesturen belemmert in het beheer van de gemeente. De regering is het niet eens met deze kritiek. Voor het toezicht op het instellen van gemeentelijke belastingen beroept de regering zich op artikel 142 van de Grondwet. Andere vormen van toezicht door gedeputeerde staten worden gezien als bescherming van de belangen en de vrijheid van de ingezetene. De regering onderstreept dat de wet "aan de ingezetene, zooveel mogelijk de regeling hunner eigene belangen vrij late, en het hooger gezag eer daarop doe toezien dan zich daarin mengen".⁴⁶

Een deel van de Kamerleden is niet overtuigd door deze redenering. Centraliserende tendensen zien ze onder meer in de taakverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders, de rol van de burgemeester, diens afhankelijkheid van het centraal gezag en de voorschriften over toezicht door gedeputeerde staten. Een Kamermeerderheid is het overigens niet eens met de kritiek en wijst erop dat de nieuwe wet het nu eindelijk mogelijk maakt dat het centrale bestuur kan ingrijpen in lokale misstanden zoals hoge belastingdruk. Op die manier kan het centrale bestuur de belangen van ingezetenen beschermen. Zij benadrukken bovendien dat zelfstandigheid niet hetzelfde is als volstreekte onafhankelijkheid.⁴⁷

In haar memorie van antwoord wijst de regering de kritiek af dat het wetsvoorstel centralisatie in de hand werkt. Ze stelt dat een deel ervan niet wordt onderbouwd. Voor het overige beargumenteert de regering dat toezicht door en beroep bij gedeputeerde staten, geen centralisatie genoemd kunnen worden. Het maakt, zo is de stelling, de gemeenteraad immers niet afhankelijk van hoger gezag maar biedt de gelegenheid om strijdigheid met wet of gemeentebelang recht te zetten. Toezicht is niet alleen in het belang van de hogere overheden maar ook in het belang van de (continuïteit van de) gemeente en zijn burgers.⁴⁸ Zelfstandigheid van gemeenten heeft, volgens de regering, als doel het mogelijk maken van bijzondere regelgeving die zich richt op de bijzondere aard of behoefte van een gemeente. Op die punten dat gemeenten hetzelfde zijn is zelfstandigheid dan ook niet nodig:

"Verder, dan die bijzonderheid het medebrengt, mag de zelfstandigheid niet gaan, of zij ware zonder grond. Voor zooveel onze Gemeenten gelijken aard en gelijke behoefte hebben, behoort die gelijkheid tegen plaatselijke eigenzin te worden gehandhaafd."⁴⁹

46 Francken NGz 1851, p. 2.

47 Francken NGz 1851, p. 3-4.

48 Francken NGz 1851, p. 5.

49 Francken NGz 1851, p. 5.

Tijdens de beraadslagingen geven onder meer de anti-revolutionairen Mackaij, Van Lynden en Groen van Prinsterer en de gematigd-liberale Van Goltstein te kennen het ontwerp te centralistisch en daarmee ongrondwettelijk te vinden. De kritiek richt zich opnieuw vooral op de regeling van toezicht. Gemeenten worden hierdoor teveel een administratief orgaan van de staat, in plaats van een zelfstandig gouvernementeel orgaan. De conservatief-liberale Wintgens betoogt dat het hogere gezag zich moet beperken tot

“het wegnemen der geschillen tussen de Gemeentebesturen; het moet opletten en zorgen, dat zij den kring hunner bevoegdheid niet te buiten gaan, dat zij de algemeene wetten handhaven, en dat de eenheid van *gouvernement* niet wordt verbroken”.⁵⁰

Minister Thorbecke beargumenteert opnieuw wat de noodzaak is van de bepalingen en waarom ze geen centraliserende werking hebben. Daarbij benadrukt hij de onmogelijkheid dat “toezien alleen bestaat in zien en niet zal behoeven te werken, niet zal mogen en moeten handelen”.⁵¹ Aansluitend geeft hij zijn eigen definitie van centralisatie:

“Centralisatie is, dunkt mij, wanneer alleen in of van wege het middenpunt wordt gehandeld, en ik meen dat de strekking van dit ontwerp van wet is te doen handelen door Gemeentebesturen, maar onder toezigt van een hooger gezag.”⁵²

In lijn met de driekringenleer beschrijft hij de gemeentelijke huishouding:

“Ik meen, dat men zoo ook hier de wet moet schoeijen op hetgeen algemeen is in de gemeenten, op hetgeen tot op zekere hoogte overal gelijk is, overlatende aan de bepalingen, aan het initiatief van de Gemeentebesturen, om te voorzien in die behoefte, welke niet ten gevolge van algemeene regels zouden kunnen worden vervuld, maar waarin door bijzondere, door individuele regels zal worden voorzien. Dit (...) behoort tot de huishouding, tot de individualiteit van de gemeente, en aan de provincie en aan het Rijk niet raakt.”⁵³

Zelfbestuur/Medebewind

Het zelfbestuur door de provincies wordt geregeld in artikel 127 van de Provinciale Wet. Dit artikel wordt na de parlementaire behandeling ongewijzigd vastgesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt de bedoeling van het artikel. Die bedoeling is duidelijk te maken “welke wetsbepalingen de Staten in den regel zullen hebben uit te voeren”. De uitvoerende macht bepaalt of

50 Francken NGz 1851, p. 19.

51 Francken NGz 1851, p. 47.

52 Francken NGz 1851, p. 47.

53 Francken NGz 1851, p. 51.

en in welke mate van het provinciaal bestuur uitvoering van andere wetten kan worden gevorderd.⁵⁴ In de afweging of uitvoering wordt gevorderd is, zo schrijft de regering in de memorie van antwoord, niet een provinciaal belang leidend maar de vraag of “de Staten voor die uitvoering inzonderheid geschikt zijn te achten”.⁵⁵

Tabel 4.4: Totstandkoming Provinciale Wet 1850 en Gemeentewet 1851 – medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1850	Voorstel regering	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur; de nijverheid; voorts van alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.	1851	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders.
1850	127	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur; de nijverheid; voorts voor alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.	1851	126	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders.

⁵⁴ Bijsterbos 1855, p. 297.

⁵⁵ Bijsterbos 1855, p. 297.

Groen van Prinsterer en Thorbecke voeren naar aanleiding van het artikel over zelfbestuur een debat over de rol van de staten, meer in het bijzonder bij uitvoering van onderwijswetgeving. Door Groen van Prinsterer is een amendement ingediend om de bijzin 'voorts voor alle wetten, welke uitvoering hun door Ons wordt opgedragen' te schrappen uit het artikel. In het debat verklaart Groen van Prinsterer zich voorstander van centralisatie én van 'zelfstandigheid in eigen kring'. Dit ontlokt hem de verzuchting

"dat er een middel moge gevonden worden om weder een welingerigt verband te hebben der zelfstandigheid van de gewesten met hunne ondergeschiktheid aan den Staat".⁵⁶

Thorbecke merkt op dat Groen van Prinsterer geen argumenten aanvoert waarmee hij vast stelt waarom de uitvoering van onderwijswetten niet aan decentrale besturen kan worden opgedragen. Meer algemeen mist Thorbecke een argumentatie over wat al dan niet tot de provinciale huishouding hoort. Zijn eigen stelling is dat het binnen de Grondwet niet anders kan. Dit onderbouwt hij met het standpunt dat het onderwijs een van die beleidsvelden is, waarbij de centrale regering minder kan betekenen dan de provinciale overheid. Provinciale staten hierbij negeren "ware de nationale organen afsnijden daar, waar bovenal zij leven en kracht aan alle deelen van het ligchaam kunnen geven". Als de staten bij de uitvoering van de onderwijswetgeving worden gepasseerd kunnen ze op alle overige beleidsvelden worden genegeerd.⁵⁷

Zelfbestuur door gemeenten beschouwt de regering als een vanzelfsprekendheid, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Gemeentewet:

"Ter uitvoering van hetgeen de wet, of het algemeen of provinciaal bestuur verordend heeft, is veelal de medewerking der gemeentebesturen noodig. Het is de Regering voorgekomen, dat die medewerking van zelf behoort plaats te vinden, ook zonder dat zij telkens door het hooger bestuur wordt bevolen."⁵⁸

De bepaling over zelfbestuur in de Gemeentewet regelt dan ook niet dát uitvoering van hogere regelingen van gemeenten kan worden gevorderd, maar bepaalt welk gemeentelijk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Het vorderen van zelfbestuur door gemeenten leidt in het parlement ook niet tot vragen of discussie.

⁵⁶ Bijsterbos 1855, p. 298-299.

⁵⁷ Bijsterbos 1855, p. 304.

⁵⁸ Francken NGz 1851, p. 267.

4.2.3 Reflectie periode 1848-1887

In de voorgaande subparagrafen is beschreven hoe bij de herziening van de Grondwet in 1848 en de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet in respectievelijk 1850 en 1851 is gesproken over de bevoegdheden van de decentrale overheden en wat dit betekent voor hun positie in het staatsbestel. In het nu volgende worden eerst de hoofdlijnen van de gevoerde parlementaire discussie weergegeven. Vervolgens wordt, aan de hand van de in hoofdstuk twee gegeven karakterisering van motieven, beschreven welke motieven voor decentralisatie in deze periode leidend zijn geweest.

Duiding debat

In het voorstel van de commissie Thorbecke wordt autonomie van decentrale overheden gezien als een instrument om de burger te betrekken bij het bestuur. Dit leidt tot een stabiele sterke staat. De organische beschouwingswijze van Thorbecke blijkt als gesproken wordt over de vrije ontwikkeling van de delen die het geheel van de staat versterken. Zelfbestuur wordt gezien als een manier om op doelmatige wijze uitvoering te geven aan wetten.

In het parlementaire debat over de grondwetswijziging wordt, als gesproken wordt over de positie van de decentrale overheden, vooral gesproken over de plaatsbepaling van de provincies in het bestel. Het debat richt zich op de vraag welke mate van zelfstandigheid de provincies moeten krijgen. Gezocht wordt naar de juiste balans tussen nationale eenheid en regionale onafhankelijkheid. De driekringenleer is uitgangspunt voor de verdeling van bevoegdheden en de regering beroept zich daarbij op de historische continuïteit van dit stelsel.

De positie van de provincies komt ook ter sprake bij het gevoerde debat over zelfbestuur. Het antwoord op de vraag of provincies bij de uitvoering van zelfbestuur-taken deel uitmaken van de uitvoerende macht, heeft consequenties voor hun positie. Als onderdeel van de uitvoerende macht zijn de provincies ondergeschikt aan de Koning en vallen daarmee onder de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Impliciet betekent dit dat ze minder vrijheid hebben om te handelen en een uitvoeringsorgaan zijn van de regering. Bij de behandeling van de Provinciale Wet blijkt dat voor het vorderen van zelfbestuur in de eerste plaats wordt gekeken of een overheidslaag geschikt is om een taak uit te voeren. Wat daarbij de afweging is blijft in het midden. In elk geval wordt niet meegewogen of de uitvoering van de betreffende taak ook in het belang is van de overheid waarvan zelfbestuur wordt gevorderd. Zelfbestuur door gemeenten wordt als vanzelfsprekend geacht. Aan de positie van gemeenten binnen het staatsbestel wordt in het debat veel minder aandacht besteed.

Bij het debat over de Gemeentewet komt de balans tussen centralisatie en autonomie opnieuw aan bod. Conservatieven beschouwen de wet als een

poging om de zelfstandigheid van gemeenten in te perken. De uniformerende werking van de wet en het toezicht door provincies werken volgens hen centraliserend. De regering benadrukt bij monde van Thorbecke dat gemeenten in de eerste plaats onderdeel zijn van de staat en pas daarna een zelfstandige eenheid. De gemeentelijke taken, en daarmee de huishouding van de gemeente, hebben daarom altijd betrekking op lokale behoeften waarin door een hogere overheidslaag niet wordt voorzien.

Motieven

In de hiervoor besproken parlementaire beraadslaging over de grondwetsherziening van 1848 keren een aantal motieven voor decentralisatie herhaaldelijk terug. De commissie Thorbecke wijst op het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij hun bestuur door autonomie te verlenen aan de decentrale overheden. Dit leidt weer tot ontwikkeling en stabiliteit van de staat als geheel. Ook de liberaal Lotsy wijst op de vormende werking van decentralisatie. Tijdens de parlementaire behandeling van de herziening wordt verder herhaald gedebatteerd over de mogelijke centraliserende werking die van bepalingen uit kan gaan. Dit leidt tot verlies van zelfstandigheid en vrijheid. Door zowel de regering als de commissie van rapporteurs wordt gewezen op de historische positie van de provincies die voorafgaat aan die van de Grondwet en de staat. Dit rechtvaardigt decentralisatie van bevoegdheden. De minister benadrukt dat de grondwetsherziening streeft naar het aanbrengen van een balans tussen eenheid van de staat en de verscheidenheid van de delen. Die balans moet leiden tot een doelmatige uitvoering van wetten en bureaucratie tegengaan.

De parlementaire debatten over de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet geven een beperkt aantal motieven voor decentralisatie. Opnieuw is de Kamer bezorgd over mogelijke centralisatie van bevoegdheden. De regering wijst dit af en benadrukt het belang van gemeentelijke autonomie. Dit maakt het mogelijk dat afzonderlijke gemeenten kunnen voorzien in de lokale behoeften van hun ingezetenen. In het debat over provinciaal medebewind komt naar voren dat medebewind wordt gevorderd voor die taken waarvoor de provincie de meest geschikte overheid is.

De typen motieven voor decentralisatie die in de periode 1848-1887 naar voren komen zijn daarmee:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Na deze reflectie op de periode waarin de wettelijke basis is gelegd voor de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden zoals we die nu kennen, wordt in de volgende paragraaf een beschrijving gegeven van de periode waarin Nederland moderniseerde.

4.3 DE MODERNISERING VAN NEDERLAND (1887-1917)

In de vorige paragraaf is beschreven hoe bij de herziening van de Grondwet in 1848 is gesproken over de bevoegdheden van de decentrale overheden en op welke manier dit zijn neerslag heeft gekregen in de Provinciale Wet en de Gemeentewet. De periode die in deze paragraaf wordt beschreven is die waarin Nederland moderniseerde. De centrale staat begeeft zich langzaam op het terrein van het welzijn van de bevolking door invoering van sociale wetgeving. De vernieuwing en uitbouw van de vervoersinfrastructuur, bijvoorbeeld de aanleg van vaarten en later van tramlijnen en de opzet van busdiensten, zorgen ervoor dat reisafstanden slinken. In 1887 wordt de Grondwet herzien. In het nu volgende wordt weergegeven hoe bij die herziening is gesproken over de bevoegdheden van provincies en gemeenten. Vervolgens wordt de wijziging van de Provinciale Wet in 1905 besproken.

4.3.1 Herziening Grondwet 1887

Aan het begin van de jaren tachtig van de negentiende eeuw spelen twee grote politieke kwesties. De bekostiging van het lager onderwijs en verruiming van het kiesrecht. Voor de hervorming van het kiesrecht wordt aanvankelijk geprobeerd oplossingen te zoeken die passen binnen de bestaande Grondwet. Het kabinet onder leiding van Minister van Binnenlandse Zaken Van Heemskerk Azn. (conservatief-liberaal) besluit bij zijn aantreden dat de oplossing van het kiesrechtsvraagstuk alleen mogelijk is door herziening van de Grondwet.⁵⁹ In 1883 wordt daarom de *Staatscommissie tot Onderzoek der vraag, van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is ingesteld*. Van Heemskerk wordt zelf voorzitter van deze commissie die een jaar later zijn verslag uitbrengt.

De commissie stelt voor om de verschillen tussen bepalingen over provinciaal bestuur en gemeentebestuur waar mogelijk weg te nemen. Een belangrijk verschil tussen beide is de vereiste koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen. De commissie ziet geen reden voor deze bepaling. Enerzijds omdat deze voor gemeenten ook niet geldt, anderzijds omdat provincies zelf verantwoordelijk horen te zijn voor hun huishouding.⁶⁰ Commissielid Van

⁵⁹ Oud/Bosmans 1979, p. 125-127.

⁶⁰ Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 20.

Nispen is het niet eens met het voorstel om de koninklijke goedkeuring te schrappen. Zijn argument is dat dit voorstel er toe zal leiden dat “de magt des Konings en der Regering zonder noodzakelijkheid op sommige punten te verminderen en (...) hun prestige te verzwakken”.⁶¹

In het ontwerp van de commissie worden de bevoegdheden van de provincies door de wet geregeld met inachtneming van de grondwettelijke voorschriften. Deze voorschriften zijn vervat in artikel 135 van het ontwerp:

“Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.”⁶²

De eerste zin van het ontwerp-artikel is een voorbeeld van uniformering van de bepalingen voor provincies en gemeenten. Het ontwerp is gelijkloidend aan de bepaling die voor gemeenten geldt. De laatste zin van het ontwerp is een herformulering van het artikel over provinciaal zelfbestuur. De commissie heeft hiervoor twee argumenten. Door te spreken van wetten en algemene maatregelen van bestuur is duidelijk dat zelfbestuur uitsluitend op basis van deze twee wettelijke voorschriften kan worden gevorderd. Andere koninklijke besluiten kunnen geen basis vormen voor zelfbestuur. Daarnaast constateert de commissie dat in 1848 werd uitgegaan van de uitvoering van volledige wetten door provincies. In de praktijk blijkt dat aan provincies slechts delen van een wet ten uitvoer worden opgedragen. De nieuwe formulering komt zo meer overeen met de bestaande praktijk.⁶³

In maart 1885 wordt een voorstel tot herziening van de Grondwet aangeboden aan de Tweede Kamer. De voor de decentrale overheden voorgestelde wijzigingen komen grotendeels overeen met de wijzigingen zoals voorgesteld door de staatscommissie. Daarbij worden ook de argumenten van de staatscommissie gehandhaafd.

Autonomie

Het door de regering ingediende herzieningsvoorstel kent ook enkele verschillen met het ontwerp van de staatscommissie. Zo wordt voor provinciale staten de volgorde van de artikelen over zelfbestuur en autonomie gewisseld zodat de zeggenschap over de eigen huishouding als eerste wordt genoemd. De regering geeft hiervoor in de memorie van toelichting als verklaring dat de

61 Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 54-55.

62 Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 44.

63 Commissie Heemskerk Azn. 1884, p. 20-21.

artikelen zo meer in overeenstemming zijn met de afdeling die de gemeenten regelt.⁶⁴

Tabel 4.5: Wijzing Grondwet 1887 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	131	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	140	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 133 van toepassing.
1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen die zij voor het provinciaal belang noodig oordelen.	1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.
1885	Herz.-voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het, provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings.	1885	Herz.-voorstel regering	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.

⁶⁴ Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 13, p. 20.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	134	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.	1887	144	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.

Een ander punt dat de regering niet overneemt betreft het schrappen van de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen. De regering voert hiervoor aan dat de argumenten van de commissie, te weten uniformering en verantwoordelijkheid voor de eigen huishouding, onvoldoende reden zijn om de verhouding tussen Rijk en provincies te wijzigen. Daarbij weegt mee dat het bestaande stelsel nooit tot problemen heeft geleid. De regering benadrukt dat de goedkeuring zich niet uitstrekt tot bepalingen die betrekking hebben op de provinciale huishouding.⁶⁵ Tijdens de Kamerbehandeling zal de bepaling over de koninklijke goedkeuring tot uitvoerige discussies leiden.

Uit het voorlopig verslag blijkt dat een minderheid van de Kamerleden zich sterk maakt voor het schrappen van de koninklijke goedkeuring voor verordeningen die in autonomie worden opgesteld.⁶⁶ Maar de regering houdt vast aan haar standpunt dat koninklijke goedkeuring wenselijk blijft.⁶⁷

In april 1886 biedt het kabinet Heemskerk, vanwege de oppositie tegen de herziening van de grondwetsartikelen over het onderwijs, zijn ontslag aan. Omdat het formeren van een nieuw kabinet niet mogelijk blijkt, ontbindt de Koning op verzoek van de regering de Kamer. De nog niet afgehandelde wetsvoorstellen worden, zoals toen wettelijk verplicht, na de verkiezingen opnieuw ingediend.⁶⁸ Hieronder ook de voorstellen voor herziening van de

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1884/85, 111 nr. 13.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1884/85, 111 nr. 37.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1885/86, 34, nr. 16.

⁶⁸ Van de Berg & Vis 2013, p. 435.

Grondwet. De regering verwijst voor de toelichting op deze voorstellen naar de eerder gewisselde stukken.⁶⁹

In februari 1887 worden de beraadslagingen over de voorgestelde grondwetsherziening begonnen. Tijdens de beraadslagingen over het vierde hoofdstuk wordt uitvoerig gesproken over het vasthouden aan de preventieve koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen. Het liberale lid Goekoop dient een amendement in dat tot doel heeft

“de meening uit het grondwetsartikel uit te sluiten, dat bij de koninklijke goedkeuring (...) ook beoordeeld moet worden de doelmatigheid der regeling van provinciale belangen. (...) behoort, mijns inziens, dat oordeel (...) uitsluitend te berusten bij de Staten”.⁷⁰

De anti-revolutionair Huber keert zich op andere gronden tegen artikel 131. In zijn visie maakt de koninklijke goedkeuring de Koning tot medewetgever in provinciale aangelegenheden. Daarmee wordt volgens hem de autonomie in eigen kring beperkt. Hij stelt daarom bij amendement voor de koninklijke goedkeuring volledig te schrappen uit het artikel.⁷¹ Een andere liberaal, Van de Kaay, vraagt zich in dit debat af waarom “aan de provinciale besturen minder zelfstandigheid toe te kennen dan aan gemeentebesturen?” Het is voor hem vanzelfsprekend dat provinciale staten niet treden in zaken van algemeen belang die aan de wetgevende macht zijn voorbehouden.⁷²

Minister Van Heemskerk reageert afwijzend op beide ingediende amendementen. Het amendement van Goekoop weet hij ingetrokken te krijgen door aan de weigering van de koninklijke goedkeuring de voorwaarde te verbinden dat deze met reden wordt omkleed én dat de weigering vooraf wordt gegaan door advies van de Raad van State.⁷³ Tegen het amendement van Huber verweert hij zich door te waarschuwen voor te grote soevereiniteit van de provincies. Dit zou het Koninkrijk terugbrengen naar de situatie ten tijde van de Republiek. In zijn visie is het hoofdbeginsel dat

“tegenover de provinciale vertegenwoordiging (...) moet blijven staan het centrale gezag, dat noodig is om de verordeningen die naar buiten werken in het leven te doen treden”.⁷⁴

Ook constateert hij dat zijn voorganger Thorbecke als Kamerlid van oordeel was dat koninklijke goedkeuring zou moeten afhangen van afwegingen van algemeen belang. Als minister zou hij zich echter “wel eens op eene andere

69 *Kamerstukken II* 1886, 2, nr. 14.

70 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1445.

71 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1445 & 1448 en *Handelingen II* 1886/87, 85, p. 1450.

72 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1447.

73 *Handelingen II* 1886/87, 85, p. 1450.

74 *Handelingen II* 1886/87, 84, p. 1446.

wijze uitgelaten" hebben.⁷⁵ "Het is eene zaak waarover de beste schrijvers over ons staatsrecht het niet volkomen eens zijn, het is daarenboven eene zaak van moreele appreciatie".⁷⁶ Hoezeer Heemskerk aan zijn standpunt hecht blijkt uit zijn dreigen met een politiek crisis. Bij de stemming wordt het amendement Huber met 44 tegen 24 verworpen.

Zelfbestuur/Medebewind

Zoals hiervoor beschreven nam de regering de voorstellen en argumenten van de staatscommissie Heemskerk grotendeels over. Dat geldt ook voor het artikel dat het provinciaal zelfbestuur regelt. De regering volgt de redenering dat er in het verleden vanuit is gegaan dat de staten de volledige uitvoering van een wet op zich zouden nemen, maar dat de praktijk zich anders heeft ontwikkeld. Daarom wordt nu bepaald dat de staten, als dit bij wet of algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, hun medewerking verlenen aan de uitvoering van wetten.⁷⁷ Aan deze wijziging wordt in de parlementaire behandeling verder geen aandacht besteed.

Tabel 4.6: Wijziging Grondwet 1887 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	130	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		
1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verlenen de Staten hunne mede-werking tot uitvoering daarvan.	1884	Herz.-voorstel Cie. Heemskerk	Geen

⁷⁵ *Handelingen II* 1886/87, 85, p.1452.

⁷⁶ *Handelingen II* 1886/87, 85, p. 1452.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 13, p. 20.

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1885	Herz.- voorstel regering	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne mede-werking tot uitvoering daarvan.	1885	Herz.- voorstel regering	Geen
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleenen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

Tijdens de schriftelijke behandeling wordt, zo blijkt uit het voorlopig verslag, door een aantal van de leden de wens geuit dat ook voor de gemeenten een zelfde bepaling over medebewind wordt opgenomen als voor provincies bestaat.⁷⁸ Deze wens wordt niet verder beargumenteerd. De regering neemt het voorstel zonder meer over en stelt voor om artikel 140 van de Grondwet, waarin de autonomie van gemeenten is geregeld, uit te breiden met een lid dat luidt:

“Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleenen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.”⁷⁹

Ook over deze toevoeging wordt in de verdere parlementaire behandeling niet gesproken.

4.3.2 Wijziging Provinciale Wet 1905

In 1903 biedt de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciale Wet aan. Dit omdat de wijziging van de Grondwet in 1887 nieuwe bepalingen voor onder meer de provinciale belasting, de provinciale begroting en vernietiging door de Kroon van provinciale verordeningen nodig maakt. In het wets-

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 38, p. 116.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 1885/86, 34, nr. 16, p. 40 en *Kamerstukken II* 1885/86, 34, nr. 18, p. 43.

ontwerp wordt ook een nieuwe redactie voorgesteld voor het artikel over zelfbestuur. De formulering wordt gelijk getrokken met de formulering zoals opgenomen in de Grondwet. Dit is in de memorie van toelichting dan ook het enige wat er door minister Kuyper (ARP) over de wijziging wordt opgemerkt.⁸⁰

Tabel 4.7: Wijziging Provinciewet 1905 – medebewind

Jaar	Artikel	Provinciewet
1850	127	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgericht; het armbestuur; de nijverheid; voorts voor alle wetten, welke uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.
1903	Voorstel regering	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.
1905	127	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

Bij de schriftelijke behandeling wordt aan de wijziging van artikel 127 geen aandacht besteed. De discussie richt zich met name op de vraag aan welk provinciaal orgaan op grond van de artikelen 128, 129 en 151 van de Provinciale Wet de uitvoering van wetten wordt opgedragen. De gekozen formulering laat volgens de Kamer in het midden of provinciale staten danwel gedeputeerde staten tot uitvoering bevoegd zijn. De minister neemt het voorstel van de Kamer over om de formulering hierover gelijk te trekken met de Gemeentewet zodat gedeputeerde staten, tenzij anders bepaald, de uitvoering van wetten op zich nemen.⁸¹

4.3.3 Reflectie periode 1887-1917

De periode 1887-1917 kent twee momenten waarop organieke wetten wijzigen. In 1887 wordt de Grondwet herzien en in 1905 de Provinciale Wet. In deze paragraaf wordt eerst het debat over beide wijzigingen geduid. Vervolgens worden de opgevoerde motieven getypeerd.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 1903/04, 103, nr. 3, p. 11.

⁸¹ *Kamerstukken II* 1903/04, 103, nr. 4, p. 20-21 en *Kamerstukken II* 1904/05, 19, nr. 1, p. 7.

Duiding debat

De wijziging van de Grondwet in 1887 betekent voor de decentrale overheden een eerste stap in het gelijktrekken van de bepalingen over gemeenten en provincies. Een te groot onderscheid tussen de beide overheidslagen wordt niet nodig geacht.

De discussie over de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen laat zien dat het zoeken naar balans tussen zelfstandigheid van provincies en eenheid van de staat nog niet is uitgekristalliseerd. Er bestaat wantrouwen tegen een te sterke onafhankelijkheid van de provincies, daarbij wordt verwezen naar de situatie ten tijde van de Republiek. Wel wordt de mate van provinciale autonomie versterkt doordat het weigeren van de koninklijke goedkeuring aan voorwaarden wordt verbonden en goedkeuring dus niet zomaar kan worden geweigerd.

Ook het vorderen van zelfbestuur wordt in de Grondwet aan banden gelegd doordat het voortaan alleen kan worden afgedwongen op basis van wettelijke voorschriften, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. De gegroeide praktijk dat provincies niet een hele wet maar slechts onderdelen ervan in zelfbestuur uitvoeren, wordt in de Grondwet neergelegd door te spreken van het 'verlenen van medewerking' eraan. Opvallend is dat over provinciaal zelfbestuur verder weinig gedebatteerd wordt. Ook de regeling van het zelfbestuur door gemeenten wordt geruisloos in de Grondwet opgenomen. Ook bij de wijziging van de Provinciale Wet, bijna twintig jaar nadien, leidt bepaling over zelfbestuur niet tot noemenswaardig politiek debat.

Motieven

Bij de herziening van de Grondwet wordt gestreefd naar uniformering van de bepalingen die gelden voor provincies en gemeenten. Dit voorkomt verwarring en van elkaar afwijkende regels voor beide decentrale overheden. Uniformering zorgt zo voor een beter functioneren van de overheid. Uit het debat over de herziening van de bepaling over koninklijke goedkeuring blijkt dat gezocht wordt naar een balans tussen eenheid van de staat en verscheidenheid van de afzonderlijke delen. Het zoeken naar deze balans is een uiting van het streven naar machtsevenwicht. Als de provincies teveel eigen bevoegdheden krijgen komen ze los te staan van de staat. Maar als de balans de andere kant op slaat door centralisatie van bevoegdheden verliezen zij aan zelfstandigheid.

De typen motieven voor decentralisatie die in de periode 1887-1917 naar voren komen zijn daarmee:

- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van vrijheid;

In de nu volgende paragraaf wordt beschreven hoe in de periode waarin de verzuiling in Nederland zijn hoogtepunt bereikt het parlementaire debat wordt gevoerd over decentralisatie.

4.4 INTERBELLUM: VERZUILING (1917-1945)

Het Interbellum is de periode waarin de verzuiling in Nederland een belangrijke stempel drukt op de maatschappelijke verhoudingen. De pacificatie van de schoolstrijd als gevolg van de herziening van de Grondwet in 1917 draagt hieraan bij. Omdat deze herziening alleen de regeling van het algemeen kiesrecht en het onderwijsvraagstuk regelt, heeft zij echter geen gevolgen voor de positie van provincies en gemeenten. In 1922 volgt opnieuw een grondwetsherziening. Deze herziening en de wijziging van de Gemeentewet in 1931 worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken.

4.4.1 Herziening Grondwet 1922

De grondwetsherziening van 1922 kent een lange aanloop waarin verschillende herzieningsvoorstellen worden geformuleerd. De troonrede van 1905 kondigt de deconstitutionalisering van het kiesrecht aan. Tegelijk zal onderzocht worden op welke punten herziening van de Grondwet verder noodzakelijk is.⁸² De door het kabinet De Meester voorgestelde herziening krijgt geen parlementaire meerderheid en wordt door het opvolgende kabinet ingetrokken. In 1910 wordt de *Staatscommissie tot Onderzoek van de vraag, welke wijzigingen in de Grondwet behoren te worden aangebracht* ingesteld. Voorzitter van de commissie is de Minister van Binnenlandse Zaken en voorzitter van de minister-raad Heemskerk. Hij is van anti-revolutionaire huize en zoon van de Heemskerk die de herziening van de Grondwet in 1887 tot stand bracht. De commissie adviseert om niet langer te spreken van de 'macht en gezag' van provinciale staten maar van de bevoegdheid, dit in lijn met de bepalingen over het gemeentebestuur. Ook stelt de commissie voor om het preventief koninklijk toezicht te schrappen en het toezicht in lijn te brengen met het voor gemeenten geldend regime. Dit omdat repressief toezicht al geldt op basis van artikel 140 Grondwet.⁸³ De regering neemt de hiervoor genoemde voorstellen, inclusief de onderbouwing, van de staatscommissie over. De verkiezingen van 1913 betekenen het einde van het kabinet Heemskerk. De nieuwe regering Cort van der Linden (liberaal) trekt de volledige grondwetsherziening in en beperkt zich tot de regeling van het algemeen kiesrecht en het onderwijsvraagstuk.

⁸² Oud/Bosmans 1979, p. 192.

⁸³ Kan 1917, p. 35.

In december 1918 wordt bij koninklijk besluit opnieuw een staatscommissie ingesteld om een beperkte herziening van de Grondwet voor te bereiden. Voorzitter is minister Ruijs de Beerenbrouck (RKSP). In de opdracht is onder meer opgenomen de instelling van andere publiekrechtelijke lichamen dan de reeds bij Grondwet erkende.

De commissie stelt onder meer voor om voor gemeenten de mogelijkheid te creëren dat de raad de bestuursfunctie overdraagt aan andere organen. Argument hiervoor is dat, wil de raad het bestuur in volle omvang op zich nemen, dit “leidt tot overlading”.⁸⁴ Een tweede voorstel betreft de introductie van een bepaling die de wet samenwerking tussen twee of meer gemeenten laat regelen. Dit artikel heeft tot doel om elke twijfel weg te nemen dat gemeentelijke samenwerking bij wet kan worden afgedwongen.⁸⁵ Afgedwongen samenwerking wordt tot die tijd door sommigen beschouwd als strijdig met het primaat van de raad over regeling en bestuur van de huishouding zoals neergelegd in artikel 144 Grondwet.⁸⁶ Een ander herzieningsvoorstel betreft de introductie van artikel 191bis waardoor de wet “aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid kan geven”. Volgens de staatscommissie is er in het verleden twijfel geweest over deze bevoegdheid. Maar de “ontwikkeling van ons staatsbestuur maakt het gewenscht deze bevoegdheid zeker te stellen”.⁸⁷

In maart 1921 biedt de regering elf ontwerpen van wet aan tot het in overweging nemen van een voorstel tot herziening van de Grondwet.⁸⁸ Voor dit onderzoek is het voorstel van belang dat het mogelijk maakt om aan andere publiekrechtelijke lichamen dan provincies en gemeenten verordenende bevoegdheid toe te kennen. De regering handhaaft de argumenten die de staatscommissie hiervoor aanvoert.⁸⁹ De bepaling over andere publiekrechtelijke lichamen, verwoord in artikel 191bis, is voor dit onderzoek relevant omdat het zich richt op de verdeling van bevoegdheden. Het geeft daarmee een beeld hoe hierover wordt gedacht door de volksvertegenwoordigers uit deze periode.

De introductie van verordenende bevoegdheid voor andere publiekrechtelijke lichamen wordt, zo blijkt uit het voorlopig verslag, goed ontvangen. Opneming in de Grondwet wordt echter niet nodig gevonden omdat de wetgever deze bevoegdheid ook zonder deze bepaling al zou hebben.⁹⁰ Wel zijn er leden die dit voorstel niet ver genoeg vinden gaan en naast de Staten-Generaal een vertegenwoordigend lichaam willen instellen dat een aandeel krijgt in sociale wetgeving of minstens de bedrijfsorganisatie willen invoeren. Daaren-

84 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 10.

85 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.

86 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 10-11.

87 Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.

88 *Kamerstukken II* 1920/21; 451, nr. 1-12.

89 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12.

90 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 51.

tegen zijn er ook leden die het voorstel te ver vinden gaan en het zien als een inperking van de vrijheid van de ondernemer.⁹¹

In de memorie van antwoord geeft de regering te kennen het opnemen van bedrijfsorganisaties in de Grondwet onnodig en ongewenst te vinden. Onnodig omdat de Grondwet de ontwikkeling ervan niet beperkt. Ongewenst omdat nu nog niet helder is wat men ermee wil bereiken. De mogelijkheid om verordenende bevoegdheid aan andere lichamen toe te kennen is vooral bedoeld om discussie over de rechtmatigheid van die toekenning te beëindigen.⁹²

In de verdere parlementaire behandeling van het artikel wordt vooral stil gestaan bij twee punten. Deze zijn het 'vraagstuk van de socialisatie' en de juridische noodzakelijkheid van het artikel. Artikel 191bis wordt door de sociaal-democraten gebruikt om het vraagstuk van de socialisatie, het proces waarbij materiële productiefactoren in handen van de gemeenschap worden gebracht, een plek te geven in de Grondwet. De beraadslaging richt zich dan ook vooral op de amendementen die hiertoe zijn ingebracht.⁹³ Andere Kamerleden merken op dat het artikel vooral wordt ingegeven om twijfel weg te nemen over de vraag of de wetgever publiekrechtelijke lichamen met verordenende bevoegdheid mag instellen. Echt noodzakelijk lijkt het artikel niet, maar het is wel handig die twijfel weg te nemen. Smeenk (ARP) merkt op dat er behoefte kan zijn "aan nieuw te creëren organen voor de juiste uitvoering van de Staatswerkzaamheid",⁹⁴ en Kuiper, Kamerlid namens de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) ziet het artikel als mogelijkheid om "klachten over bureaucratie in het bedrijfsleven weg te nemen en een zeker zelfbestuur van de maatschappelijke groepen in te voeren".⁹⁵ De Vrijzinnige-Democratische Bond laat bij monde van het lid Beresteyn weten de bepaling te zien als mogelijkheid om lagere wetgevende organen te krijgen die geen provincie of gemeente zijn, maar bijvoorbeeld 'schappen' zoals electriciteitsschappen.⁹⁶ De Kamerleden Visser van IJzendoorn (Vrijheidsbond) en Schokking (CHU) benadrukken dat de wetgevende bevoegdheid zich moet richten op "het geheele gebied waarop de Staat zich beweegt".⁹⁷ In deze reacties klinkt de nadrukkelijke boodschap door dat niet-territoriale publiekrechtelijke lichamen zich niet alleen moeten begeven op het terrein van arbeidswetgeving. Door het werkterrein van het artikel breder te trekken, wordt geprobeerd de discussie erover weg te halen bij het vraagpunt van de socialisatie.

91 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 40.

92 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 17, p. 56.

93 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 977-991.

94 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 977.

95 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 978.

96 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 980.

97 *Handelingen II* 1921/22, 35, p. 989.

4.4.2 Wijziging Gemeentewet 1931

In december 1918 stelt de regering een staatscommissie in die een herziening van de Gemeentewet moet voorbereiden. Voorzitter van deze commissie wordt staatsraad en voormalig hoogleraar gemeente- en volkenrecht Oppenheim. De commissie brengt in 1920 haar rapport uit. In juli 1923 dient de regering een voorstel tot wetswijziging in. Daarbij merkt de regering op dat, na raadpleging van de decentrale bestuurslagen, de voorstellen van de staatscommissie vrijwel ongewijzigd zijn overgenomen. Zoals de voormalige secretaris-generaal én minister op het departement van Binnenlandse Zaken en Landbouw Kan beschrijft, is met het voorstel weinig gedaan:

“Hare voorstellen, in de meeste opzichten onveranderd overgenomen, hebben van 1923 tot eind 1928 ter griffie van de Tweede Kamer gelegen, zonder zelfs in de afdelingen te zijn onderzocht.”⁹⁸

Als reden voor wijziging van de Gemeentewet voert de regering aan dat de omstandigheden van 1851 niet meer zijn als die in 1923. Dit is met name problematisch waar het gaat om de bevoegdheidsverdeling tussen de diverse gemeentelijke organen.⁹⁹ De memorie van toelichting gaat uitgebreid in op de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. Geconstateerd wordt dat bij het afbakenen van gemeentelijke bevoegdheden ten opzichte van het hogere gezag de moeilijkheid bestaat dat niet helder is wat onder het gemeentebelang valt en wat onder belang van het hoger gezag. Iedere poging om de afzonderlijke huishoudingen of belangen af te bakenen is gedoemd te mislukken. “Zoo zweeft naar geldend recht de verhouding van den raad tot de regelingen van hooger gezag min of meer in den lucht”.¹⁰⁰ Om dit probleem op te lossen wordt voorgesteld om bij de bepaling van de grenzen van de wetgevende bevoegdheid niet langer uit te gaan van ‘de huishouding’ maar van ‘het belang’ van de gemeente. Volgens de regering gaat het namelijk niet om het onderwerp waarop een verordening zich richt maar om het belang dat die verordening dient. Dat maakt het mogelijk dat een gemeente regels stelt voor een onderwerp waar ook hogere regelgeving bestaat maar waarbij het belang dat gediend wordt specifiek gemeentelijk is. Als voorbeeld wordt genoemd de Trekhondenwet die als algemeen belang dient de bestrijding van het misbruik van trekhonden. In dat belang kan de gemeente niet treden, maar een gemeentelijk belang kan de verkeersveiligheid zijn. Hiervoor kan de gemeente dan aanvullend regels stellen. Het doel of motief van een gemeente-

98 Kan 1931, p. VII.

99 *Kamerstukken II 1922/23*, 515, nr. 3, p. 17.

100 *Kamerstukken II 1922/23*, 515, nr. 3, p. 22.

lijke regeling is in het voorstel bepalend voor de begrenzing van de wetgevend-
de bevoegdheid van de gemeenteraad.¹⁰¹

In november 1928 dient Minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw Kan, een nieuw ontwerp in voor herziening van de Gemeentewet. De minister verwijst naar zijn eerder uitgesproken voornemen om het in 1923 ingediende wetsvoorstel in te trekken. De toen nodig geachte belangrijkste wijzigingen zijn inmiddels minder urgent en een algehele herziening van het stelsel van de Gemeentewet wordt daarom onnodig gevonden. De nu ingediende wijziging is vooral gericht op de regeling van intergemeentelijke samenwerking en de splitsing en vereniging van gemeenten.¹⁰² Wel maakt de regering er melding van dat “een dankbaar gebruik [is] gemaakt van de vele verbeteringen, die het wetsontwerp-Ruys de Beerenbrouck in overweging gaf”.¹⁰³ Het parlementaire debat over de bepaling over autonomie richt zich op de vraag of het begrip ‘huishouden’ vervangen moet worden door een nieuw begrip ‘belang’. Bij de parlementaire bespreking van de bepaling over medebewind wordt stil gestaan bij de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor bestuur dat is uitgevoerd in medebewind.

Autonomie

Voorgesteld wordt om artikel 135 van de Gemeentewet, waarin de autonome bevoegdheid van gemeenten wordt geregeld, te wijzigen waarbij het begrip ‘huishouding’ wordt vervangen door ‘belang’.

Tabel 4.8: Wijziging Gemeentewet 1931 – autonomie

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1851	135	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente
1923	Voorstel regering	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, welke hij in het belang van de gemeente noodig oordeelt.
1928	Voorstel regering	Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.
1931	168	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.

De regering geeft als enige verklaring voor de wijziging dat het oude artikel vaak als te beperkend is gezien. Door dezelfde tekst te nemen als gebruikt in de Grondwet (artikel 144), wordt aan de gemeenteraad maximale ruimte

101 *Kamerstukken II* 1922/23, 515, nr. 3, p. 22.

102 *Kamerstukken II* 1928/29, 235, nr. 3, p. 10.

103 *Kamerstukken II* 1928/29, 235, nr. 3, p. 10.

geboden om te oordelen welke verordeningen voor het gemeentelijk belang van nut zijn.¹⁰⁴ Op de vervanging van het begrip 'huishouding' door 'belang' wordt niet ingegaan. Omdat de regering het eerder door Ruys de Beerenbrouck ingediende voorstel volgt, mag worden verondersteld dat hier dezelfde redenering wordt aangehangen, namelijk dat het niet gaat om het onderwerp waarop een verordening zich richt maar om het belang dat die verordening dient. Doel en motief zijn leidend bij het bepalen van de gemeentelijke bevoegdheid.

De voorgestelde wijziging wordt bij de behandeling in de afdelingen breed gedragen, wel wordt betwijfeld of de nieuwe redactie rechtelijke toetsing zal uitsluiten over de vraag wat tot het gemeentelijk belang hoort. De regering brengt hiertegen in dat, op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad over de Provinciale Wet, het niet valt te verwachten dat de rechter zal oordelen over de vraag of een verordening al dan niet het belang van een gemeente dient.¹⁰⁵

Ondanks de aanvankelijk positieve ontvangst van het wijzigingsvoorstel ontmoet het bij de mondelinge beraadslaging in de Tweede Kamer de nodige weerstand. Rutgers van Rozenburg (CHU) betoogt dat de nieuwe redactie leidt tot een "onbeperkte bevoegdheid (...) om verordeningen te maken". Niet alleen wordt volgens hem de rechtelijke toetsing, maar ook vernietiging door de Kroon onmogelijk gemaakt door de formulering van het artikel.¹⁰⁶ Hij verklaart zich tegenstander van de wijziging omdat hij hem onnodig en zelfs een verslechtering vindt.¹⁰⁷

De liberaal Knottenbelt benoemt twee bedoelingen die de wijziging volgens hem heeft. De eerste bedoeling is het vervangen van een objectieve beschrijving van de gemeentelijke bevoegdheid door een subjectieve bepaling die de grenzen van de verordenende bevoegdheid aan de raad overlaat. De tweede bedoeling is om de grens van de gemeentelijke huishouding aan de rechtelijke toets te onttrekken. De wetswijziging draagt voor hem het gevaar in zich dat gemeenten kunnen raken aan de vrijheden van de burger zonder dat dit in het belang is van de gemeentelijke huishouding. Het uitsluiten van de rechtelijke toetsing kan leiden tot inperking van de burgerlijke vrijheden.¹⁰⁸ Hij beschouwt het artikel bovendien als een stimulans voor gemeenten om ongebreideld private bedrijven te stichten of over te nemen, zelfs als daar – anders dan uit winstoogmerk – geen direct gemeentelijk belang mee is gediend.¹⁰⁹

Kamerlid Kortenhorst (RKSP) ziet twee mogelijke betekenissen in de voorgestelde wijziging. Enerzijds kan het een onschuldige redactionele wijziging zonder diepere bedoeling zijn óf het is een poging om nieuwe staatsrechtelijke

104 Kooiman 1931, p. 339.

105 Kooiman 1931, p. 339.

106 Kooiman 1931, p. 340.

107 Kooiman 1931, p. 344.

108 Kooiman 1931, p. 346.

109 Kooiman 1931, p. 334-345.

begrippen over de verhouding tussen staatsgezag en gemeentelijke autonomie in de wet neer te leggen.¹¹⁰ Kortenhorst vervolgt met een betoog waarin hij stelt dat de regering het voorstel voor artikel 135 moet loslaten. Door het artikel is niet langer de eigen huishouding bepalend voor de verordenende bevoegdheid, maar het belang of het motief. De meervoudige huishouding van de staat wordt daarmee losgelaten en zo ontstaat een nieuwe verhouding tussen staat en decentrale overheden. Een verhouding waarbij gemeenten bevoegd zijn op het hele terrein van wetgeving bepalingen te maken die ze nodig vinden. Daarin alleen beperkt door het belang dat de staatswetgever al heeft geregeld.¹¹¹

Bij de stemverklaringen benadrukt Van den Bergh (Sociaal-Democratische Arbeiderspartij) dat de vraag wat tot de huishouding hoort, geen rechtsvraag is maar een vraag van "bestuursbeleid, welke niet los van maatschappelijke opvattingen kan worden beantwoord". Toetsing moet dan ook aan de rechter worden onttrokken, alleen de volksvertegenwoordiging bepaalt wat tot de eigen huishouding hoort.¹¹²

Bij de stemming wordt het voorstel tot wijziging met een nipte meerderheid van 42 tegen 39 stemmen verworpen. De 'huishouding van de gemeente' blijft daarmee gehandhaafd in het wetsartikel.

Zelfbestuur/Medebewind

Het wijzigingsvoorstel van de regering voor artikel 126 van de Gemeentewet van 1851 heeft volgens de toelichting van de regering vooral tot doel het artikel aan te passen aan de dan geldende omstandigheden. Eén van die omstandigheden is dat de burgemeester als orgaan van zelfbestuur in de wet wordt erkend.¹¹³

Tabel 4.9: Wijziging Gemeentewet 1931 – medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1851	126	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders.
1923	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders, tenzij de medewerking bepaaldelijk van den Raad, of van den Burgemeester wordt gevorderd

110 Kooiman 1931, p. 348.

111 Kooiman 1931, p. 352-353.

112 Kooiman 1931, p. 366.

113 Kooiman 191, p. 273.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1928	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den Raad of van den Burgemeester wordt gevorderd.
1931	151	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den raad of van den burgemeester wordt gevorderd

De vrijzinnig-democraat Marchant dient naar aanleiding van het wijzigingsvoorstel een aantal amendementen in. Een daarvan heeft als doel de burgemeester als orgaan van zelfbestuur uit te schakelen. Een ander amendement heeft tot doel dat burgemeester en wethouders verantwoording schuldig zijn aan de gemeenteraad voor het bestuur dat is uitgevoerd in medebewind. Met dit laatste amendement wil hij voorkomen dat het “zelfbesturend orgaan als werktuig van centraal gezag in de lucht” hangt.¹¹⁴ Marchant betoogt dat als geen verantwoording bestaat ten opzichte van de lokale volksvertegenwoordiging, er geen sprake kan zijn van zelfbestuur. Dit op basis van zijn stelling “zelfbestuur is de uitvoering der wetten door de door ingezetenen zelf aangewezen en gekozen overheidsorganen”.¹¹⁵ De uitvoerder van wetten, in zijn voorbeeld is dat de burgemeester, is in zijn visie bij gebrek aan democratische legitimatie “agent van den Minister van binnenlandsche zaken (...) gelijk met een ambtenaar”.¹¹⁶ Hij beschouwt de erkenning van de burgemeester als orgaan van zelfbestuur als een vorm van centralisatie van uitvoerend gezag.¹¹⁷

Het debat over de amendementen van Marchant spitst zich toe op de vraag of de burgemeester al dan niet moet worden gezien als orgaan van zelfbestuur. Verschillende Kamerleden en de minister betogen dat de burgemeester door de wetgevingspraktijk al geworden is tot uitvoerder van zelfbestuur. Vanwege de brede tegenstand wordt het amendement dat de burgemeester uitschakelt als orgaan van zelfbestuur ingetrokken.¹¹⁸ Het amendement over de verantwoording aan de raad, wordt bij de stemming verworpen.¹¹⁹

¹¹⁴ Kooiman 1931, p. 276.

¹¹⁵ Kooiman 1931, p. 278.

¹¹⁶ Kooiman 1931, 278.

¹¹⁷ Kooiman 1931, 281.

¹¹⁸ Kooiman 1931, 305.

¹¹⁹ Kooiman 1939, p. 275.

4.4.3 Reflectie periode 1917-1945

In de periode van het Interbellum worden twee Grondwetsherzieningen doorgevoerd. Deze hebben beide geen directe gevolgen voor de positie van provincies en gemeenten. De commissie Heemskerk streefde naar een verdere uniformering van de bepalingen over de beide decentrale overheidslagen. Als gevolg van de politieke omstandigheden is deze wijziging niet doorgezet. In de Gemeentewet wordt de bepaling over zelfbestuur gewijzigd. Na een duiding van het debat over de veranderde wetten wordt deze paragraaf afgesloten met een karakterisering van de motieven die in het Interbellum leidend zijn.

Duiding debat

De grondwetswijziging van 1922 levert voor de positie van provincies en gemeenten in het staatsbestel geen concrete wijziging. De mogelijkheid om naast provincies, gemeenten en waterschappen ook andere publiekrechtelijke lichamen in te stellen wordt in de Grondwet vastgelegd. Daarmee wordt de mogelijkheid tot functionele decentralisatie grondwettelijk bevestigd. De parlementaire debatten hierover richten zich voornamelijk op de 'sociale kwestie'.

De wijziging van de Gemeentewet leidt tot een discussie over het loslaten van de term huishouden ten faveure van de term belang. Deze laatste term zou minder beperkend zijn voor gemeenten. Voortaan moeten doel of motief van een verordening de reikwijdte van de gemeentelijke bevoegdheid bepalen. Door een Kamermeerderheid wordt het voorstel echter weggestemd. Uit de kritiek van Kamerleden blijkt dat een beperking van de bevoegdheden wenselijk wordt geacht. De door de regering voorgestelde redactie kan leiden tot een onbeperkte bevoegdheid van de gemeenteraad. Dit vormt een ongewenste bedreiging voor de bestaande verhoudingen binnen het staatsverband.

Het voorstel van de regering om de bepaling over zelfbestuur te wijzigen wordt door de Kamer wel overgenomen. De wijziging geeft de mogelijkheid om uitvoering van zelfbestuur door anderen dan het college van burgemeester en wethouders op te dragen. De discussie over de wijziging richt zich dan ook vooral op de vraag wie uitvoering geeft aan wetten en onder wiens verantwoordelijkheid dit gebeurt. Over het beginsel zelf wordt verder geen discussie gevoerd.

Motieven

Bij de herzieningen van de Grondwet in het Interbellum wordt niet inhoudelijk stil gestaan bij de noodzaak tot territoriale decentralisatie. Uit het gevoerde debat kunnen dan ook geen motieven worden afgeleid. Bij de wijziging van de Gemeentewet kan dit wel. Uit de voorgenomen vervanging van de term 'huishouding' door 'belang' wordt afgeleid dat dit leidt tot nieuwe, ongewens-

te, verhoudingen tussen centrale en decentrale overheden. De vrees bestaat dat gemeenten hierdoor een ongelimiteerde beleidsruimte krijgen. Het motief dat hieruit af valt te leiden is het zoeken naar het juist machtsverwicht tussen de verschillende bestuurslagen.

Deze reflectie sluit de periode van het Interbellum af. In de volgende paragraaf komt de periode aan bod waarin wederopbouw en de maakbaarheid van de samenleving centraal staan. Die tijdgeest vertaalt zich ook in verschillende voorstellen om de Grondwet te herzien. Zowel de pogingen daartoe als de daadwerkelijke wijzigingen worden beschreven.

4.5 DE OPBOUW VAN DE VERZORGINGSSTAAT (1945-1983)

De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog staan voor Nederland in het teken van het herstel na de bezetting. Ook verliest Nederland de kolonie Nederlands-Indië. Vanaf de jaren vijftig dragen economische groei en de aardgasbaten bij aan de verhoging van de welvaart en de opbouw van een stelsel van sociale verzekeringen. In de jaren zestig wordt de roep om politieke en bestuurlijke hervorming hoorbaar. In de jaren zeventig kenmerkt de politiek zich door de polarisatie tussen partijen waarbij de idealen van links en rechts mijlenver uit elkaar lijken te liggen. In het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen wordt de Grondwet verschillende malen herzien. Even zo vaak worden er pogingen tot herziening ondernomen. In deze paragraaf wordt eerst de grondwetsherziening van 1956 beschreven. Daarna wordt stil gestaan bij de voorzetten tot herziening die zijn ondernomen in de periode 1966-1976. Vervolgens komt de herziening van 1983 aan de orde. In de subparagraaf tussen deze wijzigingen van de Grondwet, wordt ingegaan op de herziening van de Provinciale Wet. Na ruim honderd jaar vrijwel ongewijzigd te zijn, wordt deze in 1962 vervangen door de Provinciewet.

De paragraaf wordt afgesloten met een reflectie op de besproken periode waarbij de opgevoerde motieven voor decentralisatie in kaart worden gebracht.

4.5.1 Herziening Grondwet 1956

In april 1950 wordt door de regering een staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld. Voorzitter van de commissie is viceminister-president en minister zonder portefeuille Van Schaik. De breed gedeelde gedachte dat de Grondwet verouderd is, ligt ten grondslag aan het instellen van de staatscommissie. Een staatsrechtelijke opknapbeurt wordt wenselijk geacht. Zowel de nieuwe internationale rechtsorde als de binnenlandse staatsrechtelijke verhoudingen moeten opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Bij de installatie van de commissie stipt minister-president Drees aan dat wenselijk zal blijken dat de commissie onderzoekt

“in hoeverre de verhouding tot de lagere gemeenschappen – dus van het Rijk tot de provincies, gemeenten, waterschappen, en bedrijfschappen; van de provincie tot gemeenten en waterschappen – en van die gemeenschappen onderling voor herziening of nadere regeling in aanmerking komt.”¹²⁰

De veranderingen van de Grondwet moet volgens Drees gebeuren zodanig dat men zal “willen vasthouden aan de leer van Thorbecke, dat er moeten zijn elkaar in evenwicht houdende en controlerende organen”.¹²¹

In 1954 komt de commissie Van Schaik met haar eindrapport. Hierin wordt ingegaan op het onderscheid tussen autonomie en zelfbestuur van de decentrale overheden. De commissie constateert dat van gezaghebbende zijde is betoogd dat er geen onderscheid bestaat tussen autonomie en zelfbestuur. De commissie onderschrijft dit standpunt niet. Vastgesteld wordt dat de driekringenleer heeft afgedaan en dat het veelal een vraag van doelmatigheid is welke bestuurslaag een belang tot zich trekt. Net als bij autonome belangen behartigt de decentrale overheid in geval van zelfbestuur de belangen van de eigen burger. Maar omdat er sprake is van een opdracht door een hoger wetgevend gezag, heeft zelfbestuur een eigen karakter. Dit laatste maakt het onderscheid tussen beide gerechtvaardigd.¹²² Als sprake is van medebewind door een lager bestuur vindt de commissie wel dat “de ‘hogere’ regeling aan dat bestuur zoveel mogelijk vrijheid dient te laten”.¹²³

De commissie is verder van oordeel dat er geen belangen zijn die als van nature bij een bepaalde bestuurslaag thuishoren. Een hogere overheid kan altijd belangen tot zich trekken die zijn toebedeeld aan de decentrale overheid. Bij de afweging welke overheid welk belang behartigt, speelt doelmatigheid een grote maar geen doorslaggevende rol. De beslissing is ook afhankelijk

“van de afweging van alle ter zake in aanmerking komende factoren, waarbij grote betekenis toegekend zal dienen te worden aan het belang van de zelfstandigheid van de ‘lagere’ corporatie en de bevordering van haar levenskracht”.¹²⁴

De term huishouding is voor de commissie geen vastomlijnd begrip:

“zij wil uitdrukken, dat er, zij het met wisselende grenzen, een terrein bestaat, waar het provinciaal bestuur, onverminderd het normale toezicht van hoger gezag, de eigen belangen naar vrij inzicht kan verzorgen.”¹²⁵

120 Commissie van Schaik 1954, p. 8.

121 Commissie van Schaik 1954, p. 9.

122 Commissie van Schaik 1954, p. 100.

123 Commissie van Schaik 1954, p. 98.

124 Commissie van Schaik 1954, p. 101.

125 Commissie van Schaik 1954, p. 97.

Autonomie

In juli 1955 dient de regering een voorstel voor herziening van de Grondwet in. Voorgesteld wordt om de koninklijke goedkeuring voor alle provinciale verordening, zoals geregeld in artikel 143 lid 3 Grondwet, te schrappen en te vervangen door een toevoeging aan artikel 145 Grondwet. Het argument van de regering voor schrappen van het preventieve toezicht is dat “historische motieven, welke tot dit voorschrift hebben geleid (...) hun betekenis verloren”. Preventief toezicht is bovendien niet te rechtvaardigen als gekeken wordt naar de vrijheid die gemeenten hebben bij hun verordenende bevoegdheid.¹²⁶

Tabel 4.10: Wijziging Grondwet 1956 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	134	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.	1887	144	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.
1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Aan het provinciaal bestuur worden de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Het maakt de verordeningen, die het in het belang der provincie nodig oordeelt.	1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Aan het gemeentebestuur worden de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Het maakt de verordeningen, die het in het belang der gemeente nodig oordeelt.

126 *Kamerstukken II 1954/55; 4022, nr. 6, p. 8.*

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1955	Herz.- voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen.	1955	Herz.- voorstel regering	Geen
1956	143	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang nodig oordelen.	1956	153	Tekst ongewijzigd

Tijdens de parlementaire voorbereiding blijkt dat het voorstel op instemming van de Tweede Kamer kan rekenen. De ontwikkeling van het sociale en het economische leven brengt centralistische tendensen met zich mee. De Kamerleden achten het daarom wenselijk “de regionale gedachten te bevorderen en tot nieuwe ontwikkeling te brengen door het wegnemen van belemmeringen, die daaraan in de weg staan”.¹²⁷ Een kritische houding ten opzichte van de provincies is historisch verklaarbaar maar achterhaald. Provincies laten in hun handelen zien dat er geen bezwaar is tegen een grotere bewegingsvrijheid: “Wanneer nu, zodra zulks mogelijk is, ook de provinciale wet zal zijn herzien, zal meer dan tot dusverre rekening kunnen worden gehouden met de provincie als een groeiend organisme.”¹²⁸

Ook tijdens de beraadslagingen wordt met instemming gesproken over de afschaffing van het preventieve toezicht door de Koning. Zo verheugt Beernink (CHU) zich er over “dat verschillende knellende wetsbepalingen, die reeds meer dan een eeuw oud zijn, nu zullen vervallen”.¹²⁹

In beide Kamers wordt erop gewezen dat de wijziging van dit artikel er niet toe moet leiden dat provincies taken op zich gaan nemen die bij de gemeente horen, dan is er immers toch weer sprake van centralisatie. Er moeten vooral taken van het Rijk worden overgedragen aan provincies.¹³⁰ De regering stemt hiermee in en benadrukt dat een juiste afweging van taken van belang blijft.¹³¹ Tjalma (ARP) stelt vast dat, zonder op het terrein van de gemeenten

¹²⁷ *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 2.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 3.

¹²⁹ *Handelingen II* 1955/56, 53, p. 709.

¹³⁰ *Handelingen II* 1955/56, 53, p. 710; *Kamerstukken I* 1955/56, 4022, nr. 150 p. 2.

¹³¹ *Handelingen II* 1955/56, 53, p. 714; *Kamerstukken I* 1955/56, 4022, nr. 150a, p. 2.

te treden, er voor provincies nog voldoende taken zijn om op te pakken.¹³² De Vos van Steenwijk (VVD) wijst erop dat provincies een dubbele pet dragen als toezichhouder op gemeenten en regelgever. Hij ziet het gevaar dat provincies uit 'eigenliefde' deze bevoegdheden gebruiken om gemeentelijke taken naar zich toe te trekken. Gedeputeerde staten hebben hierin veel macht, zeker bij het ontbreken van een provinciale variant op de Raad van State. Dit brengt hem tot de observatie:

"Er zijn helaas velen, die om decentralisatie roepen, als het met betrekking tot het verkrijgen of behouden van bevoegdheden van hen zelf betreft, maar die deze eis vergeten zijn, als ze aan anderen van hun eigen macht moeten overlaten."¹³³

Zelfbestuur/Medebewind

Voor de artikelen over medebewind wordt door de regering geen herzieningsvoorstel ingediend. Deze blijven dan ook onbesproken en ongewijzigd.

Tabel 4.11: Wijzing Grondwet 1956 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

¹³² *Handelingen I* 1955/56, 39, p. 389.

¹³³ *Handelingen I* 1955/56, 39, p. 391.

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Wetten en algemene maatregelen van bestuur kunnen het provinciaal bestuur opdragen zijn medewerking bij de uitvoering daarvan te verlenen. Medewerking bij de uitvoering van verordeningen van andere openbare lichamen kan bij de wet aan het provinciaal bestuur worden opgedragen, wanneer het deze niet vrijwillig verleent. Aan het provinciaal bestuur wordt bij de medewerking zoveel mogelijk vrijheid gelaten. Tot medewerking kan het maken van verordeningen mede behoren.	1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen kunnen het gemeentebestuur opdragen zijn medewerking bij de uitvoering daarvan te verlenen. Medewerking bij de uitvoering van verordeningen van andere openbare lichamen dan de provincie kan bij de wet aan het gemeentebestuur worden opgedragen, wanneer het deze niet vrijwillig verleent. Aan het gemeentebestuur wordt bij de medewerking zoveel mogelijk vrijheid gelaten. Tot de medewerking kan het maken van verordeningen mede behoren.
1955	Herz.- voorstel regering	Geen	1955	Herz.- voorstel regering	Geen
1956	144	Tekst ongewijzigd	1956	153	Tekst ongewijzigd

4.5.2 Herziening Provinciale Wet 1962¹³⁴

In 1948 besluit Minister van Binnenlandse Zaken Van Maarseveen tot het instellen van een adviescommissie voor de herziening van de Provinciale Wet. De commissie, genoemd naar haar voorzitter Prinsen, wordt in juni 1949 geïnstalleerd.¹³⁵ Uit de toespraak van de interim Minister van Binnenlandse Zaken, Van Schaik, blijkt wat de drijfveren zijn voor het inwinnen van advies. Van Schaik memoreert dat sinds de totstandkoming van de Provinciale Wet in 1850 deze weinig ingrijpende veranderingen heeft ondergaan, dit mede “door het nauwe keurslijf dat de provincie door de grondwet is aangelegd”.

¹³⁴ Wet van 25 januari 1962, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van het provinciaal bestuur (Provinciewet), *Stb.* 1962, 17.

¹³⁵ Bij de installatie van de commissie is Prinsen secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken, in juli 1954 wordt hij commissaris van de Koningin in Noord-Holland.

Dit keurslijf is aangelegd om te voorkomen dat een “provinciale dissonant de harmonie van het rijksorkest zou verstoren”.¹³⁶ De schrijvers van de Grondwet hebben dit keurslijf aangelegd omdat ze bevreesd waren voor een herleving van het provinciale particularisme uit de tijd van de Republiek. Van Schaik signaleert dat het besef van het belang van de provincies als onderdeel van het Nederlands staatsbestel in recente jaren is toegenomen. Dit blijkt onder andere uit de beweging om bij de uitoefening van taken de provincies meer en meer in te schakelen in plaats van over te gaan tot deconcentratie van taken. Om aan deze beweging tegemoet te komen, wordt de adviescommissie gevraagd om de Provinciale Wet aan te passen aan de tijd en deze waar nodig te herzien. Daarbij krijgt de commissie de nadrukkelijke opdracht om binnen de grenzen van het staatsbestel te blijven. De minister heeft geen behoefte aan een “abstracte beschrijving over taak en plaats van de provincie” binnen het Nederlandse openbaar bestuur.¹³⁷ Tegelijk wordt de commissie wel de mogelijkheid geboden om voorstellen te doen die er toe kunnen leiden dat de Grondwet moet worden aangepast.

In zijn antwoord op de toespraak van de minister geeft commissievoorzitter Prinsen aan dat de taken van de provincies van nature worden beperkt. Deze beperkingen worden gegeven door financiële grenzen van de provincies maar ook door de beperkte tijd die leden van gedeputeerde staten kunnen steken in hun bestuurlijke werk.¹³⁸ Hij acht de vrees dat provincies hun taken ongebreideld zullen uitbreiden dan ook ongegrond. Wel is Prinsen van mening dat de armslag van provincies verruimd moet worden.¹³⁹

In 1954 rondt de adviescommissie haar werkzaamheden af met een adviesrapport. De voorgestelde wijzigingen betreffen onder meer het schrappen van de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen en het schrappen van de bepaling dat het aantal vergaderingen door de wet wordt bepaald. In het verslag benadrukt de commissie het belang van decentralisatie. De commissie stelt vast dat de centrale overheid steeds meer taken op zich neemt wat de efficiency en democratische legitimatie van het overheidsoptreden niet ten goede komt. De decentrale overheden moeten niet verlaagd worden tot “automatische uitvoerders van de wil der centrale overheid”. De decentrale overheden moeten de vrijheid houden om besluiten aan te passen aan het lokaal of provinciaal belang. Als die vrijheid er niet is, is medebewind “weinig doelmatig en ook voor de besturen der ‘lagere’ lichamen zelf weinig aantrekkelijk”.¹⁴⁰

136 Commissie Prinsen 1954, p. 13.

137 Commissie Prinsen 1954, p. 14.

138 De leden van gedeputeerde staten vervulden in die tijd hun functie veelal in deeltijd.

139 Commissie Prinsen 1954, p. 15.

140 Commissie Prinsen 1954, p. 5.

Autonomie

Als gevolg van de herziening van de Grondwet in 1956 wordt de noodzaak gevoeld om de Provinciale Wet te moderniseren. In maart 1959 wordt het wetsvoorstel door de regering ingediend. In de memorie van toelichting licht de regering toe dat de wijzigingen minder verstrekkend zijn dan voorgesteld door de commissie Prinsen. Dit omdat de wijziging van de Grondwet op zijn beurt minder ver is gegaan dan door de grondwetscommissie voorgesteld. Ook wordt als reden aangevoerd “dat vragen als die of de samenstelling en taak van provinciale staten en gedeputeerde staten wellicht wijziging behoeven, niet onder ogen zijn gezien”.¹⁴¹ Na een schets van de taken die provincies kunnen uitvoeren, de vrijheid van handelen die ze daarbij hebben, en de gedifferentieerde manier waarop provincies hun taken oppakken constateert de regering dat de “bestaande staatsrechtelijke normen slechts in beperkte mate het provinciale leven in bepaalde banen hebben geleid. (...) dat het wettelijk keurslijf een ruimere ademhaling der provinciën erg heeft belemmerd”.¹⁴² Provincies hebben, zo gaat het betoog verder, “getoond (...) niet alleen de belangen der eigen provincie met zorg te behartigen, doch mede een open oog te hebben voor de eisen, gesteld door het algemeen belang (...)” de provincies is veeleer “een te grote bedachtzaamheid dan roekeloos gebruik der beschikbare bevoegdheden verweten”.¹⁴³ Met dit in het achterhoofd ziet de regering geen reden om provincies langer onder preventief toezicht te stellen en wordt voorgesteld het betreffende artikel 140 lid 1 van de Provinciale wet te schrappen.

Tabel 4.12: Wijziging Provinciewet 1962 – autonomie

Jaar	Artikel	Provinciewet
1850	130	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.
1959	Voorstel regering	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.
1962	90	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.

Voor inmenging van provincies in de taken van gemeenten en waterschappen is de regering niet bang. Er wordt op vertrouwd

“dat het gezonde verstand de provinciale besturen er in het algemeen eveneens van zal weerhouden zich te zetten op de stoel der besturen van gemeenten en

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 13.

¹⁴² *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 14.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 14.

waterschappen en taken ter hand te nemen welke even goed of beter in lokaal verband behartigd kunnen worden".¹⁴⁴

Uit het voorlopig verslag blijkt dat de gedachte wordt ondersteund dat preventief toezicht op alle verordeningen niet nodig is. Alleen als dit in nationaal belang nodig is, is preventief toezicht te rechtvaardigen.¹⁴⁵ Uitgebreid wordt in het verslag stil gestaan bij de relatie tussen provincies en gemeenten. Hiermee inhakend op de door de regering uitgesproken verwachting dat gezond verstand bepalend zal zijn voor die verhouding, maar ook naar aanleiding van een advies van de VNG hierover.¹⁴⁶ Het VNG-advies ziet geen bezwaar tegen een evenredige uitbreiding van provinciale taken zolang dit niet leidt tot een structuurverandering van het staatsbestel. Uitbreiding ten koste van het gemeentelijk domein is voor de VNG niet acceptabel, omdat het zal leiden tot meer onduidelijkheid. Provincies moeten zich dan ook blijven richten op hun hoofdtaak:

"het indirecte bestuurlijke werk en de rechtstreekse bestuurstaken. (...) De rol van de provincies als toezichhoudende, bemiddelende en coördinerende tusseninstantie wordt ook in gemeentelijke kring in beginsel algemeen gerespecteerd en gewaardeerd."¹⁴⁷

De Kamerleden die dit inbrengen zijn benieuwd naar het oordeel van de regering over de verhoudingen tussen gemeenten en provincies. In de wet zien zij hierover nauwelijks concrete bepalingen terwijl dit toch het juiste moment is om hierover te spreken.¹⁴⁸

In de memorie van antwoord wordt door de regering ingegaan op de relatie tussen gemeenten en provincies. De regering onderschrijft de betekenis van de provincies en gaat in op de uitoefening van toezicht door provincies op gemeenten. Dit toezicht moet proportioneel zijn. Als het gaat om taakvervulling is de regering van mening dat provincies zich niet moeten begeven in het lokale domein. Maar dit in een bepaling vervatten gaat te ver. Dit zou in strijd zijn met de gedachte achter de wet om de bewegingsvrijheid van provincies te verruimen.¹⁴⁹ Over decentralisatie merkt de regering op dat die bevorderd moet worden, de regering onderbouwt dit enkel met de constatering: "Gecentraliseerde uitvoering van wetten dient immers, waar mogelijk, te worden vermeden."¹⁵⁰ Voor concrete voorstellen tot decentralisatie wordt het advies van de commissie territoriale decentralisatie afgewacht. Dat de Minister van

144 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 14.

145 *Kamerstukken II* 1959/60, 5460, nr. 5, p. 2.

146 Advies van de Commissie Oud inzake herziening Gemeentewet.

147 *Kamerstukken II* 1959/60, 5460, nr. 5, p. 2-3.

148 *Kamerstukken II* 1959/60, 5460, nr. 5, p. 3.

149 *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 2-3.

150 *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 3.

Binnenlandse Zaken bij zijn ambtgenoten alleen maar informeert naar de wenselijkheid van decentralisatie wordt weersproken. Hij gaat ook zelf na welke mogelijkheden er zijn en treedt hierover in overleg met zijn collegae.¹⁵¹

Bij de beraadslagingen wordt door Van den Tempel (PvdA) geconstateerd dat de afzwakking van het preventieve toezicht een aanmerkelijke versterking betekent van de zelfstandigheid van de provincies.¹⁵² Oud nuanceert dit beeld. Volgens hem draagt het schrappen van de koninklijke goedkeuring wel bij aan decentralisatie van bevoegdheden, maar het is geen schokkende koerswijziging.¹⁵³

Zelfbestuur/Medebewind

Tabel 4.13: Wijziging Provinciewet 1962 – medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>
1905	127	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.
1959	Voorstel regering	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.
1962	94	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.

De formulering van de bepaling over medebewind wordt aangepast aan het dan gangbare taalgebruik. De wijziging is, zoals uit het voorlopig verslag blijkt, aanleiding om stil te staan bij centralisatie van bestuur. Dit is voor veel van de Kamerleden doorgeschoten, mede door de moeilijke omstandigheden vóór, tijdens en na de Tweede Wereldoorlog. De ingezette decentralisatie moet bijdragen aan verantwoordelijkheidsgevoel en staatsrechtelijke belangstelling van de burger. Maar vastgesteld wordt dat “de op gang zijnde ontwikkeling nog geenszins is voltooid”.¹⁵⁴ De vraag voor een deel van de leden is dan ook of de Minister van Binnenlandse Zaken niet een stevigere rol moet pakken dan alleen “het informeren bij ambtgenoten naar de taken, welke dezen decentralisabel achten”.¹⁵⁵ In haar reactie huldigt de regering de opvatting dat decentralisatie constante aandacht vraagt. Als gemeenten niet de aangewezen uitvoerder van wetten zijn, moet bezien worden of de provincies de uitvoering op zich kunnen nemen.¹⁵⁶ In de verdere Kamerbehandeling wordt aan medebewind als vorm van decentralisatie geen verdere aandacht besteed.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 3.

¹⁵² *Handelingen II* 1961/62, 6, p. 2010.

¹⁵³ *Handelingen II* 1961/62, 6, p. 2029.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 5, p. 3.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 5, p. 4.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1960/61, 5460, nr. 7, p. 3.

4.5.3 De periode 1966-1976: aanloop naar de grondwetsherziening van 1983

Niet lang na de Grondwetswijziging in 1956, wordt duidelijk dat de behoefte aan een algemene grondwetsherziening blijft bestaan. In de aanloop naar de totstandkoming van die herziening in 1983 worden hiervoor verschillende initiatieven genomen. Vermeldenswaard zijn het in 1966 gepresenteerde ambtelijk adviesrapport *Proeve van een nieuwe Grondwet*, het in 1971 verschenen rapport van de *Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (de Commissie Cals-Donner) en de door de regering opgestelde *Nota inzake het Grondwetherzieningsbeleid* uit 1974. Voordat wordt ingegaan op de parlementaire behandeling van de uiteindelijke herziening in 1983, worden deze drie rapporten besproken.

Proeve van een nieuwe Grondwet

De *Proeve van een nieuwe Grondwet* is een advies van een werkgroep van niet-ambtelijke staatsrechtsdeskundigen, bedoeld als buiten-ambtelijk klankbord voor de in november 1963 ingestelde afdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De werkgroep stelt vast dat de regelgeving over gemeenten en provincies in de Grondwet altijd uitgebreid zijn. Dit wordt verklaard door de wisselende inzichten over de rol en plaats van de decentrale overheden in de staatsregelingen voorafgaand aan 1814. Dit maakte uitgebreide regeling nodig.¹⁵⁷

Het decentrale stelsel ontleent volgens de werkgroep zijn betekenis aan “de autonomie van deze corporaties en aan het aan deze toegekende zelfbestuur, de twee componenten van het in de Nederlandse verhoudingen aanvaarde beginsel en postulaat van de territoriale decentralisatie”.¹⁵⁸ De betekenis van decentralisatie als beginsel van de democratische rechtsstaat ligt in de “mogelijkheid om bestuurszaken op ruimer schaal te betrekken bij doen en laten van de overheid”.¹⁵⁹ Het vervagende verschil tussen autonomie en zelfbestuur zit volgens de werkgroep niet in de aard van de decentrale overheid of de aard van de belangen die behartigd worden maar in de manier waarop de belangenbehartiging is toebedeeld.¹⁶⁰

De werkgroep adviseert een vereenvoudiging van de Grondwettelijke regeling van de decentrale overheidslichamen. Daarbij wordt de beginselen van autonomie en zelfbestuur niet meer in de Grondwet genoemd. Daaruit “mag niet de conclusie worden getrokken dat aan die zelfstandige bevoegdheid geen waarde wordt gehecht”.¹⁶¹

¹⁵⁷ Werkgroep proeve 1966, p. 181.

¹⁵⁸ Werkgroep proeve 1966, p. 181.

¹⁵⁹ Werkgroep proeve 1966, p. 182.

¹⁶⁰ Werkgroep proeve 1966, p. 182.

¹⁶¹ Werkgroep proeve 1966, p. 184.

De werkgroep beargumenteert dat de vrijheid die voor het individu van belang is, ook voor overheidscorporaties van belang is. Maar waar het eerste hoofdstuk van de Grondwet de vrijheid van de burger als rechtsnorm regelt, kan de Grondwet dit niet regelen voor de overheid:

“dat dit in zo ruim mogelijke mate en in zo groot mogelijke vrijheid dient te geschieden kan niet als een zinvolle rechtsnorm worden geformuleerd, daar het algemeen belang telkens in concreto zal moeten uitmaken, in hoeverre de vrijheid zal kunnen worden gelaten.”¹⁶²

Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet

In augustus 1967 wordt bij koninklijk besluit de *Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* ingesteld. De commissie wordt genoemd naar de beide voorzitters Cals en Donner. In 1971 verschijnt het rapport van de commissie.

De commissie onderschrijft dat decentralisatie een van de fundamenteën van het Nederlandse staatsrecht vormt. Naast de historische verklaring hiervoor is de commissie van oordeel dat decentralisatie ook past bij de “visie op het staatkundige leven, die bij ons ook thans nog heersende is”.¹⁶³ Het stelsel biedt het bestuur namelijk de mogelijkheid om de burger te betrekken bij de gemeenschap waar hij deel van uit maakt. Het stelsel van decentralisatie maakt het bovendien mogelijk dat zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de bijzondere behoeften van een gemeenschap.

Maar de commissie sluit haar ogen niet voor de veranderende betekenis en karakter van de decentrale overheden als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Als gevolg hiervan ziet de commissie de mogelijkheid van “een zekere plaatselijke differentiatie in rechtsorde – niet alleen gevolg maar ook doel van de plaatselijke autonomie – in deze situatie veel minder gewenst en (...) als willekeurig ervaren”.¹⁶⁴

Op basis van deze overwegingen stelt de commissie voor om te komen tot een deconstitutionalisering van de regeling voor provincies en gemeenten. Dit moet het mogelijk maken om beter in te spelen op noodzakelijke en door ontwikkelingen gewenste veranderingen.¹⁶⁵ Het beginsel van decentralisatie vindt de commissie “van voldoende betekenis om de hoofdgedachten van dit stelsel in de Grondwet vast te leggen”.¹⁶⁶ Maar er moet wel ruimte zijn voor een andere bestuurlijke indeling waarbij niet uitgesloten moet worden dat er

¹⁶² Werkgroep proeve 1966, p. 185.

¹⁶³ Commissie Cals-Donner 1971, p. 280.

¹⁶⁴ Commissie Cals-Donner 1971, p. 281.

¹⁶⁵ Commissie Cals-Donner 1971, p. 282.

¹⁶⁶ Commissie Cals-Donner 1971, p. 284.

gewesten worden ingesteld. Niet als vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies, maar in plaats van deze beide.¹⁶⁷

De begrippen 'huishouding' en 'belang' wil de commissie vervangen door 'gebied'. Dit omdat beide begrippen te onscherp zijn en vaak leiden tot discussie en competentiestrijd. Met gebied "komt duidelijk het territoriale karakter van de taak van provincies en gemeenten tot uitdrukking".¹⁶⁸

Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid

Op 4 juni 1974 biedt de regering aan de voorzitters van de beide Kamers de *Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid* aan.¹⁶⁹ Dit vormt opnieuw een tussenstap in het proces dat leidt tot de algemene herziening van de Grondwet.

De *Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid* moet, zo is de bedoeling van de regering, na bespreking in de Staten-Generaal leiden tot concrete herzieningsvoorstellen. In de *Nota* beargumenteert het kabinet-Den Uyl (PvdA, PPR, D'66, KVP, ARP) de noodzaak tot Grondwetsherziening en worden de onderwerpen geïdentificeerd die voor herziening in aanmerking komen. Eén van de onderdelen die volgens het kabinet herzien moet worden, vormen de bepalingen over de decentrale overheden. De regering is van mening dat de

"veranderde en steeds dringender behoefte aan ruimtelijke en bestuurlijke ordening, aan schaalvergroting en aan wijziging van bevoegdhedenverdeling het zoeken naar andere of gewijzigde bestuurseenheden noodzakelijk maakt".¹⁷⁰

De regering oordeelt dat de geldende bepalingen andere organisatievormen weliswaar toe staan, maar te belemmerend zijn voor werkelijke vernieuwing. Om toekomstige ontwikkelingen niet in de weg te staan moeten bepalingen worden opgenomen die het mogelijk maken dat gewesten naast maar ook in plaats van gemeenten en provincies kunnen bestaan. Voor dit laatste moet in de Grondwet ook bepaald worden dat leden van het vertegenwoordigende lichaam door en uit ingezetenen worden gekozen.¹⁷¹ De regering stelt dat de onderlinge taakverdeling tussen gewest en gemeente duidelijk moet zijn zodat bijgedragen wordt aan een "harmonisch naast elkaar functioneren".¹⁷² Hoe die taakverdeling duidelijke vorm te geven wordt niet expliciet gemaakt.

De Raad van State waarschuwt in zijn advies over de *Nota* voor een gekozen gewestelijke vertegenwoordiging naast gemeenten en provincies. De Raad ziet, naast het risico van extra verkiezingen, als gevaar dat deze drie lichamen in een onderlinge competentiestrijd verwickeld kunnen raken. De

¹⁶⁷ Commissie Cals-Donner 1971, p. 284-285.

¹⁶⁸ Commissie Cals-Donner 1971, p. 286.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nrs. 1 en 2.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 14.

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 15.

¹⁷² *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 15.

Raad wijst niet alleen op het belang van een goed samenspel tussen de decentrale besturen maar ook op het belang van een duidelijke onderlinge taakafbakening.¹⁷³ De regering onderschrijft dit advies.¹⁷⁴

Tijdens de plenaire behandeling van de *Nota* blijken de fracties in te kunnen stemmen met de vorming van gewesten. Verschillend wordt gedacht over hoe deze zich zullen verhouden tot gemeenten en provincies. De Katholieke Volkspartij (KVP) stelt zich, bij monde van haar woordvoerder Aarts, op het standpunt dat gewesten niet in de plaats kunnen treden van gemeenten. Gemeenten zijn voor de KVP onvervangbaar vanwege hun nabijheid tot de burger. De bestuurlijke tussenlaag zou wel voor wijziging vatbaar zijn.¹⁷⁵ Aarts vreest dat, in tegenstelling tot wat het kabinet schetst, door de vorming van gewesten een vierde bestuurslaag ontstaat. Dit roept bij hem vragen op over verdeling van bevoegdheden en stapeling van toezicht. Ondoorzichtigheid en verstrengeling van taken en bevoegdheden zullen het gevolg zijn.¹⁷⁶ Ook Kappeyne van de Coppello (VVD) is tegenstander van het vervangen van gemeenten door gewesten, voor provincies ziet zij dit als een reële optie. Omdat de gedachtevorming over gewesten nog niet is afgerond, suggereert ze te overwegen om de bepalingen over gewesten uit de Grondwet te houden en na ideevorming de provincies te vervangen door gewesten en deze provincies te noemen. Op die manier wordt een vierde bestuurslaag voorkomen.¹⁷⁷

De fracties van ARP en CHU tonen zich voorstander van het in de Grondwet opnemen van gewesten. Wel pleiten De Kwaadsteniet (ARP) en Tilanus (CHU) voor een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden. De Kwaadsteniet lijkt dat "in eerste instantie geen grondwettelijke aangelegenheid".¹⁷⁸ Tilanus wil in de Grondwet juist een globale beschrijving van taken en bevoegdheden van de gewesten zoals ook voor provincies en gemeenten is gedaan. Dit ter voorkoming van een competentiestrijd.¹⁷⁹

Tussen Minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman (ARP) en Aarts ontspint zich tijdens de Kamerbehandeling een debat over de wenselijkheid van een grondwettelijke verankering van de bestuurlijke verhouding. Op vraag van Aarts of decentralisatie als bestuurlijk grondrecht opgenomen moet worden in de Grondwet, antwoordt de minister ontkennend. Decentralisatie valt als beginsel buiten het stelsel van klassieke en sociale grondrechten. Daarnaast zit het al ingebakken in het systeem van de Grondwet dat uitgaat van gedecentraliseerd openbaar bestuur.¹⁸⁰ Aarts informeert hierop bij de minister naar de wenselijkheid van het in de Grondwet opnemen van richtlijnen voor het

173 *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 6, p. 9.

174 *Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 5, p. 1.

175 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2281.

176 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2282.

177 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2295.

178 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2340.

179 *Handelingen II* 1974/75, 43, p. 2309.

180 *Handelingen II* 1974/75, 44, p. 2406.

samenspel tussen de overheden. Dit omdat de Grondwet hierover zwijgt, er staat alleen in de Grondwet

“er zullen gemeenten zijn, er zullen gemeentebesturen zijn, die hun eigen autonome taak hebben. Voor het gehele gebied van het medebewind (...) bestaat voor het bestuur echter geen richtlijn”.¹⁸¹

De Gaay Fortman ziet in het stelsel van de Grondwet al voldoende waarborg voor decentralisatie. Het stelsel heeft zich immers ontwikkeld op basis van decentralisatie:

“Het blijkt ook hieruit, dat van degene die wil centraliseren wordt geëist, dat hij bewijst dat het noodzakelijk is. Tal van memories beginnen met te stellen, dat het ons geweldig leed doet, omdat wij fervente voorstanders zijn van decentralisatie, maar dat wij menen, dat in dit geval, enz.”¹⁸²

Uit de behandeling van de *Nota* in de Tweede Kamer blijkt dat “voor de doorvoering van bepaalde staatsrechtelijke vernieuwingen (...) geen voldoende steun kan worden gevonden”.¹⁸³ Dat is voor de regering echter niet voldoende reden om af te zien van een algehele grondwetsherziening. Het kabinet gaat dan ook verder met voorbereiding van herziening van die punten die wel op steun van de Kamer kunnen rekenen. Vanaf 1976 leidt deze voorbereiding tot het indienen van 34 wetsontwerpen. De voor dit onderzoek relevante wijzigingen worden hierna besproken.

4.5.4 Herziening Grondwet 1983

In augustus 1976 dient het kabinet Den Uyl zes wetsvoorstellen in tot herziening van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten. Samen moeten deze zes voorstellen het nieuwe hoofdstuk zeven *Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen* vormen. Daarmee worden de oude hoofdstukken vier, vijf, zes en elf samengebracht om zo te komen tot stroomlijning en inkorting van de Grondwet. Voor dit onderzoek is het eerste wetsvoorstel het meest relevant. Dit voorstel draagt als Kamerstuk-nummer 13 990 en is getiteld *Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake provincies en gemeenten*. Het voorstel bevat nieuwe bepalingen over autonomie en medebewind van de provincies en gemeenten. Met het voorstel wordt afscheid genomen van de tot dan geldende splitsing van afzonderlijke afdelingen voor provincies en ge-

181 *Handelingen II* 1974/75, 44, p. 2406.

182 *Handelingen II* 1974/75, 44, p. 2406.

183 *Kamerstukken I* 1974-1975, 12 944, nr. 75a (herdruk), p.1.

meenten. De een eeuw eerder gestarte beweging om de verschillende bepalingen voor gemeenten en provincies te stroomlijnen wordt hiermee afgerond.

Over autonomie en medebewind merkt de regering op dat het onderscheid tussen beide minder van belang is dan voorheen. Onder meer omdat er inmiddels ook tussenvormen bestaan waardoor zuiver medebewind en zuivere autonomie steeds minder voorkomen. Daarnaast is het gezamenlijk optreden van overheden, complementair bestuur genoemd, oorzaak van het vervagen van het onderscheid. Toch handhaaft de regering beide uitgangspunten in het ontwerp om zo de “positie van provincies en gemeenten als eenheden van gedecentraliseerd bestuur in de Grondwet te markeren”.¹⁸⁴ Het benoemen van de beginselen autonomie en medebewind zijn voor de regering “structuurelementen binnen het totale (...) veld van werkzaamheden van de provincie c.q. de gemeente”.¹⁸⁵

Autonomie

De regering neemt het standpunt van de staatscommissie Cals/Donner over dat de begrippen huishouding en belang te onscherp zijn en tot competentiekwesties leiden. Deze begrippen schrappen is volgens de regering ook het definitieve einde van de driekringenleer. De door de staatscommissie geïntroduceerde term ‘gebied’ neemt de regering echter niet over omdat deze te zeer de binding met het territoire benadrukt. Iets wat niet altijd het geval hoeft te zijn.¹⁸⁶ Het artikel over autonomie luidt daarom in de nieuwe redactie: “Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten”. De regering concludeert dat met de door haar voorgestelde wijzigingen aan de grondwettelijke bevoegdheden van decentrale overheden niets verandert.

Tabel 4.14: Wijziging Grondwet 1983 – autonomie

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1956	143	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang nodig oordelen.	1956	146	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente nodig oordeelt.
1966	Herz.-voorstel ‘Proeve’	De openbare lichamen verrichten de taak die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.			

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 8.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 8.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 11.

Autonomie					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1971	Herz.- voorstel Cie. Cals/Donner	Aan provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur met betrekking tot haar gebieden overgelaten. Het vaststellen van provinciale en gemeentelijke verordeningen behoort tot de bevoegdheid van de provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.			
1976	Herz.- voorstel regering	Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten.			
1983	124 lid 1	Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.			

Uit het voorlopig verslag blijkt dat een aanzienlijk deel van de Tweede Kamer anders denkt over die constatering. De confessionele partijen (KVP, ARP en CHU) vragen zich af of de nieuwe redactie niet zal leiden tot een wezenlijke inbreuk op het geldende bestuursstelsel. Dit vanwege de gebezigde nieuwe terminologie en inhoud die daaraan wordt gegeven. Daarbij speelt ook een rol dat uit een ander voorstel (Kamerstuk 13 992) blijkt dat het mogelijk wordt dat niet het hele Nederlandse grondgebied is ingedeeld in provincies en gemeenten. De confessionelen stellen vast dat complementair bestuur niet alleen leidt tot vervaging van het onderscheid tussen autonomie-medebewind, maar ook tot vervaging in verantwoordelijkheden.¹⁸⁷ Bij de PvdA wordt geconstateerd dat verwarring bestaat over de door de regering geschetste wezenskenmerken van provincies en gemeenten.¹⁸⁸ De communisten missen een grondwettelijke waarborg voor autonomie en medebewind. Als de driekringenleer wordt verworpen, moet er volgens hen wel een waarborg worden gegeven voor het behoud van de autonome bevoegdheid. Het laten vervagen van het onderscheid tussen beide leidt tot uitholling van de lokale democratie.¹⁸⁹

De regering laat in haar reactie op het voorlopig verslag weten de betekenis van de provincies en de gemeenten niet ter discussie te willen stellen.¹⁹⁰ Met een beroep op het al lang vervallen zijn van de driekringenleer, beargumenteert de regering dat men het begrip huishouding niet

“als de kern [kan] beschouwen van een rechtsnorm die voor provincies en gemeenten een waarborg inhoudt tegen ongerechtvaardigde inbreuken op hun positie”.¹⁹¹

¹⁸⁷ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 5, p. 3.

¹⁸⁸ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 5, p. 4.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 5, p. 5.

¹⁹⁰ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 4.

¹⁹¹ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 11.

De regering vervolgt dat de democratische legitimatie en de open huishouding van de decentrale overheden voldoende reden zijn om bij elke inbreuk van een hoger gezag op de decentrale autonomie de bewijslast voor de gerechtvaardigdheid voor die inbreuk te leggen bij de hogere overheidslaag. Deze rechtsnorm wordt niet door een rechterlijk orgaan maar door politieke organen gehandhaafd. De regering ziet daarom geen noodzaak en mogelijkheid om die norm verder in de Grondwet uit te werken.¹⁹² De regering weigert daarom om het ‘begrip ‘huishouding’ als fixatiepunt voor de provinciale en gemeentelijke activiteit in de Grondwet te handhaven onder het motto ‘baat het niet, het schaadt ook niet’’. De vrees bestaat dat door aan het begrip een beperkte uitleg te geven, ten onrechte aan de provincie of de gemeente het recht wordt ontnomen om bepaalde taken op zich te nemen. Het begrip krijgt zo een negatieve lading en vormt dan eerder een bedreiging voor de vrijheid van decentrale overheden dan een ondersteuning ervan.¹⁹³

Op aandringen van de Kamer komt de regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag met een beschrijving van de wezenskenmerken van het stelsel van territoriale decentralisatie.¹⁹⁴ Deze wezenskenmerken zijn volgens de regering:

- er zijn openbare lichamen van algemeen bestuur voor een afgebakend gebied;
- de voornaamste bevoegdheden binnen de openbare lichamen liggen bij een direct door burgers gekozen vertegenwoordiging;
- het openbaar lichaam kent een college van dagelijks bestuur en een van rijkswege benoemde functionaris, allebei met verantwoordingsplicht aan het vertegenwoordigende orgaan;
- de openbare lichamen hebben een algemene, niet tot bepaalde onderwerpen beperkte, bevoegdheid om belangen die het gebied of zijn bevolking raken te behartigen.

Aanvullend hierop geldt dat er sprake is van:

- een rangorde van regelgeving waarbij de decentrale overheid rekening heeft te houden met wat de hogere overheid regelt;
- een wettelijk financieel statuut ter waarborging van de vrijheid van de decentrale overheden, binnen budgettaire kaders;
- zorgvuldige afweging bij taakverdeling. Bij optreden door de centrale overheid worden decentrale overheden waar mogelijk ingeschakeld.

Het in de Grondwet neerleggen van deze wezenskenmerken is volgens de regering slechts ten dele mogelijk. Moeilijk is het de werkzaamheden van de decentrale overheden in een norm te vervatten. Het is daarbij zoeken naar

¹⁹² Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 12.

¹⁹³ Kamerstukken II 13 990, 1976/77, nr. 6, p. 12.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 13 990, 1978/79, nr. 9, p. 2.

evenwicht tussen enerzijds een gewenste ruime formulering om vrijheid te bieden en anderzijds beperking om recht te doen aan de hiërarchie in regelgeving.¹⁹⁵

De regering handhaaft haar stelling dat de begrippen 'huishouding' en 'belang' onvoldoende houvast bieden. Tegelijk is zij ervan doordrongen dat schrappen ervan kan leiden tot verdere verwarring. Daarom wordt voorgesteld het artikel op twee punten nader te wijzigen:

*"Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen aan hun besturen overgelaten. Zij nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien."*¹⁹⁶

Deze toevoegingen dienen meerdere doelen. De zinsnede 'inzake openbare belangen' bevestigt grondwettelijk het wezenskenmerk dat de decentrale overheden algemene bestuursbevoegdheid bekleden, het geeft een aanwijzing dat decentrale overheden zich niet mengen in de particuliere levenssfeer van burgers en het geeft een afgrenzing zonder dat deze absoluut territoriaal is. De toevoeging van de tweede volzin is een uitdrukking van de rangorde van regelgeving waarmee decentrale overheden rekening hebben te houden.¹⁹⁷

Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer laten verschillende partijen hun licht schijnen op de autonome bevoegdheid van de decentrale overheden. Het voorstel van de regering om het woord 'huishouding' te laten vervallen en in plaats daarvan te spreken van het 'openbaar belang' kan op weinig steun rekenen. Faber laat namens het CDA weten

"dat het voorliggende wetsontwerp niet uit is op een verdieping of verbreding van het beginsel van territoriale decentralisatie, maar dat het – bewust of onbewust – uitgaat van de gedachte, dat dit beginsel min of meer als een achterhaalde zaak beschouwd moet worden".¹⁹⁸

Het loslaten van het begrip 'huishouding' betekent voor het CDA het verbreken van de band met decentrale eenheidsstaat.¹⁹⁹ De toevoeging aan artikel 7.2 dat decentrale overheden besturen met inachtneming van wet- en regelgeving ziet zijn fractie "een overdreven machtsvertoon ten gunste van de eenheid en de hiërarchie in de eenheidsstaat".²⁰⁰ Faber dient dan ook een amendement in om in plaats van 'openbare belangen' te lezen 'hun huishouding' en de zin over 'in achtneming bij en krachtens de wet' te laten vervallen.²⁰¹

195 *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 9, p. 3.

196 *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 10, p. 4.

197 *Kamerstukken II* 13 990, 1978/79, nr. 9, p. 5.

198 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3650.

199 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3653.

200 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3654.

201 *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 19.

Ook bij D'66 bestaan er bezwaren tegen de wijze waarop de regering aankijkt tegen decentralisatie van taken en bevoegdheden. Volgens Brinkhorst gaat het bij de bestuurlijke indeling niet meer "om het veiligstellen van het centrale gezag tegenover de gewestelijke besturen, maar veeleer om het omgekeerde".²⁰² Daarom dient hij een amendement in om het beginsel van decentralisatie grondwettelijk te verankeren: "Territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden vormt een uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur."²⁰³

Namens de PvdA benadrukt Stoffelen

"territoriale decentralisatie is een essentieel kenmerk van onze eenheidstaat, en is dan ook van het grootste belang. Dat is zo, niet primair omdat het zo historisch gegroeid is. (...) Het stelsel van territoriale decentralisatie biedt de mogelijkheid om vele burgers te betrekken bij de regeling en het bestuur van de gemeenschappen, waarin zij dagelijks leven. Anderzijds bevordert dit stelsel dat de gekozen oplossingen in overeenstemming zijn met hun bijzondere behoeften. (...) Dat alles dient in de Grondwet weergegeven te worden".²⁰⁴

Bakker (Communistische Partij van Nederland) benadrukt de scheiding van machten waarbij decentrale overheden een tegenwicht vormen "tegen het centrale overheidsapparaat. (...)".²⁰⁵ Daarbij ziet hij decentrale overheden als instrument

"waardoor het parlement beter en met meer ruimte kan opereren. (...) de positie van een parlement is veel moeilijker tegenover een van boven naar beneden streng gecentraliseerde overheid dan ten opzichte van een overheid die binnen haar eigen apparaat grondwettelijk erkende spanningen inhoudt. Dat geeft voor de eigen rol van het parlement een belangrijke speelruimte".²⁰⁶

Namens de regering ontraadt Minister van Binnenlandse Zaken Wiegel (VVD) het amendement van Brinkhorst. Zijn argument hiervoor is dat de Grondwet wel de structuur geeft van de bestuurlijke organisatie maar niet gebruikt kan worden als toetssteen voor de vraag of voldoende wordt gedecentraliseerd. Het amendement gaat volgens hem te ver als signaal over decentralisatie. Beginselen zoals de rechtsstaat, democratie en ook decentralisatie opnemen in de Grondwet, kan alleen als ze worden uitgedrukt in concrete bepalingen.²⁰⁷

Regeringscommissaris Simons benadrukt in zijn bijdrage

202 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3665.

203 *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 33.

204 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3678.

205 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3700.

206 *Handelingen II* 1978/79, 54, p. 3700.

207 *Handelingen II* 1978/79, 60, p. 4023-4024.

“de bijzondere positie die provincies en gemeenten hebben gekregen door de grote plaats die zij hebben gekregen en zullen behouden in onze Grondwet. Het is een typisch verschijnsel van de Nederlandse Grondwet dat daarin zoveel betekenis wordt toegekend aan provincies en gemeenten, doordat die daarin met zoveel bepalingen worden besproken. Dat stelsel wil de bestaande Grondwet handhaven. Dat zal altijd een vingerwijzing voor de wetgever en de provinciale autoriteiten moeten zijn hier voorzichtig mee om te springen. Er moeten zeer goede, zakelijk gefundeerde redenen zijn op grond waarvan de centrale of provinciale wetgever ertoe mag overgaan om iets af te nemen van het autonome gebied van de provincies en gemeenten”.²⁰⁸

Bij de stemmingen wordt het amendement-Brinkhorst, over decentralisatie als beginsel van openbaar bestuur, verworpen. Vóór het amendement stemmen D’66, PvdA, DS’70, PSP, PPR en GPV. Het amendement Faber waarbij het begrip huishouding wordt gehandhaafd, wordt aangenomen. Alleen de PPR stemt hier tegen. Het aldus geamendeerde artikel 7.2 wordt zonder stemming aangenomen.²⁰⁹

In juni 1981 worden de voorstellen tot herziening van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten voor de tweede lezing aangeboden aan de Tweede Kamer. De fracties van VVD en PvdA verzoeken bij de schriftelijke behandeling de regering om haar standpunt over medebewind en autonomie kenbaar te maken.²¹⁰ In haar reactie schrijft de regering dat het nieuwe artikel 7.2 van de Grondwet het bestaan veronderstelt van gemeenten en provincies met een eigen huishouding. Ook de andere artikelen van hoofdstuk zeven houden waarborgen in voor het voortbestaan van zelfstandige provincies en gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de bepalingen over de structuur van de bestuurlijke organisatie van deze decentrale overheden (art. 7.3) en die over de wijze van samenstelling van gemeenteraad en staten (art. 7.6). Volgens de regering moet de grondwetgever niet verder gaan dan op deze manier de grenzen van de bestuurlijke organisatie te geven. Nadere vormgeving vraagt om balanceren “tussen de twee polen van ons openbaar bestuur, die op pregnante wijze te zamen zijn vastgelegd in de woorden ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’”.²¹¹

Zelfbestuur/Medebewind

Ook voor het medebewind kiest de regering er voor om provincies en gemeenten onder een en dezelfde bepaling te laten vallen. Zoals in het voorgaande deel over autonomie beschreven acht de regering het onderscheid tussen autonomie en medebewind minder wezenlijk dan vroeger. Wel constateert

208 *Handelingen II* 1978/79, 62, p. 4191.

209 *Handelingen II* 1978/79, 64, p. 4294-4295.

210 *Kamerstukken II* 1981/82, 16 905-16 938, nr. 4, p. 18-19.

211 *Kamerstukken II* 1981/82, 16 905-16 938, nr. 5, p. 30.

de regering dat in de loop der tijd een variatie aan tussenvormen is ontstaan zoals de vrijwillige uitvoering van een rijkssubsidieregeling.²¹² De regering stelt verder voor om de mogelijkheid tot het vorderen van medebewind te verbreden. Tot dan kan dit alleen op basis van een wettelijk voorschrift, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening. Door de toevoeging 'bij of krachtens de wet' wordt het ook mogelijk om medebewind te vorderen door een ministeriële regeling of door andere openbare lichamen dan Rijk of provincie.

Tabel 4.15: Wijziging Grondwet 1983 – medebewind

Zelfbestuur / Medebewind					
<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.
1966	Herz.-voorstel 'Proeve'	De openbare lichamen verrichten de taak, die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.			
1971	Herz.-voorstel Cie. Cals/Donner	Regeling en bestuur kunnen van haar worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1976	Herz.-voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1983	124 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.			

Uit het voorlopig verslag blijkt dat verschillende fracties (KVP, ARP, CHU, PvdA, PPR en DS'70) de regering om verduidelijking vragen over de toevoeging 'bij of krachtens de wet'. Zich onder meer beroepend op de stelling dat de nieuwe redactie "minder nieuws brengt" dan wordt verondersteld, beantwoord de regering deze vragen. Volgens de regering is een echt nieuw element dat ook andere openbare lichamen dan Rijk of provincie medebewind kunnen vorderen.²¹³ In de verdere parlementaire behandeling wordt de voorgestelde

212 *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 3, p. 7.

213 *Kamerstukken II* 13 990, 1975/76, nr. 6, p. 13-14.

redactie niet meer aan de orde gesteld en het voorstel wordt ongewijzigd vastgesteld.

4.5.5 Reflectie periode 1945-1983

De in deze paragraaf beschreven periode van het einde van de Tweede Wereldoorlog tot 1983 kenmerkt zich door een herhaalde roep om herziening van de Grondwet. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, is het ook in deze periode dat uitvoerig wordt gedebatteerd over een nieuwe bestuurlijke organisatie. Verandering van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten keert dan ook telkens terug als agendapunt bij voorstellen tot grondwetswijziging. Voorstellen die als breuk worden gezien met het verleden, bijvoorbeeld de invoering van een vierde bestuurslaag of het loslaten van de term 'huishouding' worden door de Tweede Kamer echter verworpen. Te ver strekkende wijzigingen zijn blijkbaar niet wenselijk. In deze subparagraaf wordt eerst het debat over de verschillende wijzigingen besproken. Aansluitend worden de motieven die in dat debat zijn gehanteerd onderscheiden en getypeerd.

Duiding debat

In de aanloop naar de grondwetswijziging van 1956 krijgt de commissie Van Schaik de opdracht om de verhoudingen tussen de bestuurslagen onder de loep te nemen. Minister-president Drees verbindt aan deze opdracht wel de voorwaarde dat de door Thorbecke geïntroduceerde leer van het machts evenwicht wordt gerespecteerd. De commissie Van Schaik stelt in haar verslag vast dat bevoegdheden niet van nature toekomen aan een bepaalde overheidslaag. Voor de afweging bij welke overheidslaag een bevoegdheid hoort is doelmatige uitvoering een belangrijk, maar niet het enige criterium.

Bij de behandeling van de grondwetswijziging die op het voorstel van de commissie Van Schaik volgt, wordt stil gestaan bij de positie van de decentrale overheden. De politiek geeft in het debat over de Grondwetsherziening van 1956 te kennen zich zorgen te maken over de trend van centralisatie van overheidstaken. Voorgesteld wordt om provincies meer taken en bevoegdheden toe te kennen om zo de sluipende centralisatie te keren. Daarbij wordt benadrukt dat dit niet moet leiden tot centralisatie van gemeentelijke bevoegdheden naar het provinciaal niveau. De roep om decentralisatie en het schrappen van het preventieve toezicht zijn uitingen dat het wantrouwen tegen de provincie als overheidslaag en het daaraan gekoppelde 'provincialisme' zijn verdwenen. Ook de herziening van de Provinciale Wet laat zien dat het vertrouwen in de provincie als bestuurslaag is toegenomen. Van het idee van "de provincie,

de gewantrouwde staatsrechtelijke eenheden”²¹⁴ wordt, nadat dit anderhalve eeuw een belangrijke rol heeft gespeeld in het debat over decentralisatie, duidelijk afstand genomen. De commissie Prinsen, die herziening van de Provinciale Wet voorbereidt, stelt vast dat de taken van de provincies van nature beperkt zijn. De beperkingen worden ingegeven door de mogelijkheden die het provinciaal bestuur heeft.

De adviezen en nota's die vooraf gaan aan de herziening van de Grondwet in 1983, bevestigen decentralisatie als beginsel van de democratische rechtsstaat. Het vastleggen in de Grondwet van decentrale autonomie en medebewind als uitwerking van dit beginsel wordt in de *Proeve* echter afgewezen omdat het per geval anders beoordeeld moet worden. Ook de commissie Cals-Donner onderschrijft het belang van decentralisatie maar pleit tegelijk voor deconstitutionalisering van bepalingen erover om zo flexibel in te kunnen spelen op wijzigende omstandigheden. De Gaay Fortman bevestigt namens de regering dat decentralisatie als beginsel niet hoeft te worden opgenomen in de Grondwet. Tijdens de beraadslaging over de herziening van de Grondwet benadrukt de politiek het belang dat wordt gehecht aan decentralisatie als instrument voor de ontwikkeling van de staat en het bevorderen van burgerschap. Om dit te bevestigen wordt een amendement ingediend met de bedoeling decentralisatie als beginsel op te nemen in de Grondwet. Voor dit amendement bestaat echter onvoldoende politieke steun.

Regeringsvoorstellen om bepalingen over gewesten op te nemen in de Grondwet stuiten op verzet in de Kamer. Met dit verzet wordt steun uitgesproken voor het bestaan van de provincies en gemeenten als vaste onderdelen van de staat. Een eventuele wijziging van de inrichting van het openbaar bestuur is niet aan de gewone wetgever maar blijft voorbehouden aan de grondwetgever. Ook bij de tweede lezing van het voorstel bevestigt de regering de positie van zelfstandige provincies en gemeenten.

Door het samenvoegen van de bepalingen over provincies en gemeenten komt de een eeuw eerder ingezette beweging van gelijk trekken van beide overheidslagen tot een afronding. Provincies en gemeenten hebben grondwettelijk een zelfde positie ten opzichte van de centrale overheid.

De regering neemt definitief afscheid van de driekringenleer. Dit met een mislukte poging om de termen huishouding en belang te schrappen uit de Grondwet. Voor de Kamer is deze verandering in terminologie te verstrekkend. De vrees bestaat dat het decentrale stelsel erdoor in de verdrukking kan komen. De regering wordt dan ook gedwongen om de termen te handhaven en om het decentrale stelsel te duiden en zo helderheid te verschaffen over de wezenskenmerken ervan. Die zijn: algemeen bestuur, gekozen vertegenwoordiging, dagelijks bestuur dat verantwoording verschuldigd is aan de volksvertegenwoordigers en een open huishouding. Net als bij eerdere grond-

214 Minister Toxopeus tijdens het debat over de Provinciewet, *Handelingen II*, 1961/62, 7, p. 2043.

wetsherzieningen stelt de regering vast dat het wettelijk vastleggen van de taken van decentrale overheden moeilijk is. Daarbij moet gezocht worden naar een balans tussen decentrale autonomie en hiërarchie van wetgeving. Bij de tweede lezing wordt deze zoektocht naar de balans tussen de twee polen van de decentrale eenheidsstaat bevestigd.

In tegenstelling tot de commissie Prinsen in de jaren vijftig, wordt in de jaren zeventig door de regering geconstateerd dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind vervaagt. Allerlei tussenvormen en complementair bestuur liggen hieraan ten grondslag. Toch wil de regering vasthouden aan het grondwettelijk onderscheid om zo de positie van de decentrale overheden in het staatsbestel te bevestigen. Opvallend is dat de nieuwe bepaling over medebewind ruimere basis biedt op grond waarvan het kan worden gevorderd. In 1887 is bepaald dat alleen op basis van wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen medebewind kan worden gevorderd, dit om ministeriële willekeur uit te sluiten. Een kleine honderd jaar later wordt dit niet als probleem gezien en kunnen ministeriële regelingen of regelingen van andere openbare lichamen dienen als grondslag voor het vorderen van medebewind.

Motieven

In de periode 1945-1983 wordt in het parlement uitgebreid stil gestaan bij de bestuurlijke organisatie van Nederland en dus ook bij de verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. Daarbij kunnen de volgende motieven worden geïdentificeerd.

In de aanloop naar de herziening van de Grondwet in 1956 refereert Drees aan het belang van het in evenwicht houden van de machtsverhoudingen tussen de verschillende organen. De commissie van Schaik stelt vast dat doelmatige taakuitvoering de verdeling van bevoegdheden bepaalt. Maar ook de zelfstandigheid en de bevordering van de levenskracht van de decentrale overheid moeten worden meegewogen. Bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening wordt gewezen op het bevorderen van regionale kracht als tegenwicht tegen doorslaande centralisatie. De motieven die worden opgevoerd hebben betrekking op het beter functioneren van de overheid, het spreiden van macht en het bevorderen van burgerschap.

Bij de totstandkoming van de Provinciewet wijst de commissie Prinsen erop dat centralisatie niet ten goede komt aan de efficiency en democratische legitimatie van de overheid. Door belangenafweging op decentraal niveau wordt rekening gehouden met daar spelende belangen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel wordt gewezen op het keren van de trend tot centralisatie. Dit moet bijdragen aan verantwoordelijkheidsgevoel en staatsrechtelijke betrokkenheid van de burger. Motieven die bij deze wetswijziging herkenbaar zijn, gaan over het ontwikkelen van burgerschap en van de staat. Ook hebben ze

betrekking op de schaal waarop problemen spelen. Een laatste motief is het beter functioneren van de overheid.

In de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 wordt in de *Proeve* gewezen op het belang van decentralisatie als middel om burgers te betrekken bij de overheid. De commissie Cals/Donner voegt hieraan toe dat door decentralisatie wordt aangesloten bij de bijzondere behoeften van een gemeenschap. Ook wijst de commissie op de historische wortels van het decentrale stelsel. De motieven die uit beide rapporten gedistilleerd kunnen worden zijn het ontwikkelen van de staat, het inspelen op behoefte op decentraal niveau en de historische verankering van het bestuurlijke stelsel.

In het debat over de grondwetsherziening van 1983 wijst de regering in het voorlopig verslag op het belang van de autonomie van decentrale overheden. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt aangegeven dat er een balans moet zijn tussen decentrale vrijheid en de beperking door hogere regelgeving. Tijdens de beraadslagingen wijst Bakker op het belang van de decentrale overheden als tegenwicht tegen de centrale overheid. Ook Brinkman en Faber zoeken naar een tegenwicht tegen de centrale overheid. Stoffelen benoemt de historische ontwikkeling van het stelsel en de mogelijkheid die het biedt om burgers deel te laten nemen aan hun eigen bestuur. Verder stelt hij dat decentraal bestuur aansluit bij de behoeften die op dat niveau spelen.

De drijfveren voor decentralisatie die in het parlementaire debat over decentralisatie in de periode 1945-1983 naar voren komen zijn onder te verdelen in de volgende typen motieven:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatsstelsel te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

De herziening van de Grondwet in 1983 sluit de in deze paragraaf beschreven periode af. De volgende paragraaf laat zien hoe deze grondwetsherziening wordt vertaald in een herziening van respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet.

4.6 EEN NIEUWE BALANS TUSSEN DE STAAT EN ZIJN GELEDINGEN (1983-HEDEN)

Het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw staat in het teken van economische crisis. Het centrum-rechtse kabinet Lubbers ziet zich gesteld voor de opgave om de overheidsfinanciën te saneren. Daarbij wordt onder meer bezuinigd op ambtenarensalarissen en uitkeringen en wordt het stelsel van

sociale zekerheid herzien. Ook wordt door decentralisatie van taken geprobeerd om de overheidsuitgaven te beperken. Vanaf het midden van de jaren negentig verbetert het economisch tij. De politieke verhoudingen maken wetgeving op immaterieel gebied, zoals het homohuwelijk en euthanasie, mogelijk. De politieke situatie aan het begin van de 21^e eeuw kenmerkt zich door instabiliteit. Verschillende kabinetsscrises en bijna-crises volgen elkaar op. Kiezers wisselen sneller van voorkeur.

In deze periode worden geen grondwetsherzieningen doorgevoerd die van belang zijn voor dit onderzoek. Als gevolg van de grondwetsherziening in 1983 worden zowel de Provinciewet als de Gemeentewet gewijzigd. Deze wijzigingen worden in deze paragraaf toegelicht. Bij de bespreking van de wijziging van de Gemeentewet wordt ook ingegaan op de discussie die aan het begin van de 21^e eeuw, bij de invoering van het dualisme, is gevoerd over de verdeling van bevoegdheden. De paragraaf eindigt met een reflectie op het parlementaire debat over de wetswijzigingen.

4.6.1 Herziening Gemeentewet²¹⁵

In het midden van de jaren vijftig van de twintigste eeuw wordt, mede met het oog op de in die tijd voorgestelde herziening van de Provinciale Wet, de vraag opgeworpen of ook een algehele herziening van de Gemeentewet noodzakelijk is. Ambtelijk wordt in de jaren daarop het nodige onderzoek en voorwerk gedaan voor een herziening. Door de plannen voor reorganisatie van het openbaar bestuur in de periode 1970-1976, stagneert de algehele herziening van de Gemeentewet. Nadat de regering het standpunt heeft ingenomen dat de gemeente als afzonderlijke volwaardige bestuurslaag moet blijven bestaan, wordt algehele herziening van de Gemeentewet weer opgepakt. Een ambtelijke werkgroep wordt ingesteld. De werkgroep is breed samengesteld met, naast rijksambtenaren, vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, wetenschap en rechtelijke macht. De werkgroep komt in 1980 met een eindrapport dat, met enige wijzigingen, door de regering wordt overgenomen. Na een adviesronde wordt in februari 1986 het definitieve voorstel aangeboden aan de Tweede Kamer.

De memorie van toelichting geeft als reden voor de algemene herziening van de Gemeentewet onder meer de voorstellen over de verhouding van gemeenten tot provincies en Rijk. De regering schetst de positie van gemeenten binnen het staatsbestel, die als belangrijk wordt getypeerd.²¹⁶ Deze positie is verankerd in artikel 124 Grondwet dat de autonome bevoegdheid van

215 Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, *Stb.* 1992, 96.

216 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 9.

gemeenten waarborgt. De regering ziet hierin de zelfstandige plaats van gemeenten met een "eigen, niet aan het centrale staatsbelang ontleend bestaansrecht".²¹⁷ Verder constateert de regering dat breed wordt gedeeld dat een gedecentraliseerde staatsinrichting niet betwist wordt, maar dat sluipenderwijs autonome taakuitoefening wordt verdrongen door taakuitoefening in medebewind. De voortschrijdende centralisatie wordt als onwenselijk gezien. Dit omdat het openbaar bestuur er minder doeltreffend, minder doorzichtig, minder samenhangend en democratisch minder controleerbaar door wordt en het lokaal bestuur er uitgehold door raakt.²¹⁸

Het verschil tussen autonomie en medebewind wil de regering handhaven. Het rechtsgevolg van beide mag hetzelfde zijn,²¹⁹ voor de regering is het een "structuurbepalend element" dat duidelijk maakt hoe "de gemeentelijke taakbehartiging in de invloedssfeer van provincie en Rijk wordt getrokken".²²⁰ Voor de regering bevindt de gemeentelijke taakbehartiging zich steeds ergens op een schaal tussen de beide uiterste polen: autonomie en medebewind, waar precies op de schaal de taakuitoefening zich bevindt, is voor de regering juridisch niet relevant.²²¹

Voor de regering is een belangrijke onderdeel van de autonome bevoegdheid de gerichtheid op zogenoemde 'doe-taken'. Vooral op dat punt wil de regering de bemoeienis van hogere overheden terugdringen, onder meer door financiering via de algemene uitkering.²²² Welke taken gemeenten precies behartigen definieert de wetgever niet. Dit wordt bewust in het midden gelaten:

"Het is immers juist kenmerkend voor de gemeente, dat zij niet een scherp omljnd werkterrein heeft, maar ten aanzien van een tevoren onbepaalde veelheid en verscheidenheid van belangen naar buiten als overheid optreedt. Een opsomming zou nimmer volledig kunnen zijn en bovendien het gevaar met zich meebrengen, dat een verdere ontwikkeling van de gemeente wordt afgesneden, omdat een opsomming impliciet een beperking lijkt in te houden."²²³

Al worden voor gemeenten geen specifieke taken genoemd, de plaatsbepaling van de gemeente als bestuurslaag het dichtst bij de bevolking, maakt de gemeente primair verantwoordelijk voor "de meeste zaken waarmee de burger in het dagelijks leven wordt geconfronteerd, zoals de leefomgeving, de huisvesting, het welzijn, de openbare orde etc."²²⁴ De regering schrapt de term 'huis-

217 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 9.

218 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 10.

219 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 52-53.

220 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 11.

221 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 55.

222 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 12.

223 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 114.

224 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 9.

houding' uit de bepaling over autonomie om "de suggestie te vermijden dat het eerste lid [regeling en bestuur] alleen voor het autonoom terrein zou gelden".²²⁵

Tabel 4.16: Wijzing Gemeentewet 1992 – autonomie & medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Autonomie</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Medebewind</i>
1931	168	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.	1931	151	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den raad of van den burgemeester wordt gevorderd
1986	Voorstel regering	Het gemeentebestuur is, met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd tot regeling en bestuur.	1986	Voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet.
1992	108 lid 1	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.	1992	108 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.

²²⁵ *Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 114.*

In de schriftelijke voorbereiding bevestigen verschillende fracties het belang dat zij hechten aan decentralisatie. Het is voor de CDA-fractie de vraag of het decentralisatiebeginsel niet meer tot uitdrukking moet komen in de Gemeentewet en of het toebedelen van taken niet sterker procedureel gewaarborgd moet worden met een nadrukkelijker rol voor de medeoverheden.²²⁶ De VVD verwijst naar haar beginselprogramma waarin staat dat decentralisatie zo ver mogelijk moet worden doorgevoerd zodat het bestuur zo dicht als mogelijk bij de burger staat.²²⁷ Ook voor D66 is decentralisatie is het uitgangspunt, dit ziet de partij het liefst, als uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur, verankerd in de Grondwet.²²⁸

Naast het belang dat wordt gehecht aan decentralisatie wordt ook de positie die gemeenten innemen in het staatsbestel, door verschillende partijen geduid. De PvdA beschouwt de grondwettelijk geborgde positie van gemeenten als een bijdrage aan een zeker machtsverevenwicht in de decentrale eenheidsstaat.²²⁹ Het CDA ziet gemeenten als primair verantwoordelijke overheid voor het merendeel van de zaken waarmee burger dagelijks wordt geconfronteerd (o.a. leefomgeving, huisvesting, openbare orde). Gemeenten moeten daarom daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de inrichting van het lokale samenlevingsverband. Dit kenmerkt zich door: het voeren van samenhangend beleid, rechtstreekse verkiezingen, algemene regelgevende bevoegdheid, budgetrecht en de beschikking over financiële middelen.²³⁰ Het GPV betoogt dat gemeenten hun bestaansrecht ontleen aan het gegeven dat ze niet door de centrale overheid zijn ingesteld maar ontstaan zijn uit een historische ontwikkeling van eeuwen.²³¹

Breed gedeeld wordt het standpunt van de regering dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind in rechtsgevolg gering is. Toch zien veel partijen (CDA, VVD, D66, SGP, GPV) hierin geen reden om het onderscheid weg te laten uit de wet. Het onderscheid is namelijk wel van belang waar het gaat om de zelfstandige positie van de gemeente. Het juridisch onderscheid tussen autonomie en medebewind mag niet worden onderschat, dit omdat het een verschil aangeeft in de aard van de bevoegdheden van de decentrale overheden.²³² Ook het schrappen van het begrip huishouding stuit op weerstand. Dit is bij amendement juist toegevoegd aan de grondwetsartikel 124 en geeft de gemeentelijke werkingssfeer aan.²³³

De regering schetst in haar reactie dat gemeenten als staatsrechtelijke eenheid minder lang bestaan – en daarmee geworteld zijn – dan door een deel

226 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 12-14.*

227 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 16.*

228 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 16.*

229 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 15.*

230 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 12-14.*

231 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 19.*

232 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 12-14.*

233 *Kamerstukken II 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 66-70.*

van de Kamer geschetst. Zij zijn het gevolg van bewust gemaakte keuzes en moeten zich steeds aanpassen aan maatschappelijke veranderingen.²³⁴ De regering erkent dat de centralisatie van de voorgaande decennia een feit is, maar dit heeft niet alleen nadelige effecten gehad voor decentrale overheden. Gemeenten hebben zich, door het toenemende gevorderde medebewind, ook op terreinen begeven waar ze anders geen taken zouden hebben opgepakt. Het medebewind maakt de centrale overheid ook afhankelijker van decentrale overheden die daarmee aan positie hebben gewonnen.²³⁵ Een wettelijke verandering van decentralisatie als beginsel ziet de regering als een symbolische uiting die niet in rechte afdwingbaar is. Maar zij is vooral ook onwenselijk omdat het voorbij gaat aan andere beginselen die de wetgever moet meewegen zoals doelmatigheid, gelijke toegang tot voorzieningen en de eenheid van de staat. Deze beginselen zijn niet per definitie meer of minder belangrijk dan het beginsel van decentralisatie.²³⁶ Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is een "uitdrukking van een grondbeginsel van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat". Dit grondbeginsel is dat er gebiedscorporaties zijn die een autonome bestuursbevoegdheid hebben én waarvan medewerking aan hogere wetten kan worden gevorderd.²³⁷ Vanwege het principiële belang dat de regering hecht aan het onderscheid tussen autonomie en medebewind én vanwege de wens dat de tekst van Gemeentewet aansluit bij de Grondwet stelt de regering voor om het begrip 'huishouding' alsnog te handhaven in de Gemeentewet. De regering stelt daarom voor het artikel te wijzigen in: "De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten."²³⁸

Naar aanleiding van het eindverslag staakt de regering het verzet tegen opname van een decentralisatiebepaling in de Gemeentewet. Materieel was de regering het al eens met het belang van decentralisatie als norm. In de wet wordt een bepaling opgenomen waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken de instructie krijgt de decentralisatie te bevorderen. Opvallend is dat de regering hierbij de uitleg geeft dat de minister "is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt".²³⁹ Omdat gesproken wordt over coördinatie van beleid lijkt de regering met deze uitleg minder ver te willen gaan dan een algemene bevordering van decentralisatie.

Het begrip huishouding, ook na druk vanuit de Kamer weer in de wet opgenomen, wordt nader ingevuld:

234 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, 4, p. 6.

235 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 19.

236 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 22.

237 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 24.

238 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr.10, p. 108.

239 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 403, nr.16, p. 13.

“Pas wanneer aangetoond kan worden dat er geen enkele relatie bestaat tussen een gemeentelijke activiteit en de lokale gemeenschap, bestaat de mogelijkheid een gemeentelijk besluit te vernietigen wegens strijd met artikel 124, eerste lid van de Grondwet.”²⁴⁰

Tijdens de beraadslagingen constateert staatssecretaris De Graaf-Nauta (CDA) dat de nieuwe wet een versterking betekent van de positie van gemeenten ten opzichte van provincies en Rijk. Dit door onder meer de toegevoegde decentralisatiebepaling, de overlegverplichting en een verlichting van het (preventieve) toezichtregime.²⁴¹ Voor de regering is de grondwettelijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten leidend, ze vormt de ruggengraat van het openbaar bestuur. Toch kan er reden zijn om bij decentralisatie te kiezen voor andere vormen. Bijvoorbeeld als territoriale decentralisatie niet geschikt is.²⁴² Het zijn volgens de staatssecretaris de aard en omvang van een taak die bepalen welke bestuurslaag die taak moet uitvoeren.²⁴³

Dualisering

Kort na de herziening van de Gemeentewet in 1992 gaan er stemmen op om de wethouder niet langer onderdeel uit te laten maken van de gemeenteraad. Dit idee wordt door de regering overgenomen en uiteindelijk in 2002 in wijzigingen van de Provinciewet en de Gemeentewet vervat. Hiermee komt een einde aan de dubbelrol die wethouders en gedeputeerden vervullen als bestuurder én volksvertegenwoordiger. De wijziging heeft geen directe gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale en de decentrale overheid. Wel komt tijdens de behandeling van beide wetswijzigingen het regeringsstandpunt naar voren dat er drie vormen van taken en bevoegdheden zijn. In het nu volgende wordt het debat hierover bondig weergegeven.

Bij de behandeling van de wet die dualisering van het gemeentebestuur moet regelen, plaatst de CDA-fractie in de Eerste Kamer de nodige vraagtekens bij de positie van de gemeenteraad. In de wetswijziging leest die fractie dat de regering drie vormen van bestuursbevoegdheden onderscheidt. Dit zijn achtereenvolgens: bestuursbevoegdheden die berusten op medebewindswetten; bestuursbevoegdheden die berusten op de Gemeentewet en autonome bestuursbevoegdheden (niet berustend op de Gemeentewet). Autonome bevoegdheden, zo concludeert de CDA-fractie, vloeien kennelijk rechtstreeks voort uit de Grondwet en zijn niet zonder grondwetsherziening overdraagbaar van de raad naar andere gemeentelijke bestuursorganen. Bestuursbevoegdheden die berusten op de Gemeentewet, zoals de benoeming van wethouders of het vaststellen

240 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 403, nr.16, p. 40.

241 *Handelingen II* 1990/91, 4, p. 141.

242 *Handelingen II* 1990/91, 4, p. 155.

243 *Handelingen II* 1990/91, 4, p. 156.

van de begroting, zou de wetgever aan andere organen kunnen overdragen.²⁴⁴ De CDA-fractie heeft moeite met de driedeling in bevoegdheden omdat deze het hoofdschap – of primaat – van de gemeenteraad over de bevoegdheden die berusten op de Gemeentewet uit kan hollen.²⁴⁵

De regering laat in haar nadere memorie van antwoord weten met de gehanteerde driedeling het oude onderscheid tussen autonomie en medebewind geen nieuw leven in te willen blazen. De driedeling is gebruikt om het door de wetgever toedelen van bevoegdheden aan gemeentelijke organen te ordenen. De autonome bevoegdheden vloeien voort uit de open huishouding van de gemeenten en blijven een bevoegdheid van de gemeenteraad.²⁴⁶

De CDA-fractie neemt met deze verklaring geen genoegen en benadrukt tijdens het debat bij monde van Eerste Kamerlid Dölle dat “een niet-juridische begrippenkader geïntroduceerd” wordt.²⁴⁷ Minister De Vries (PvdA) onderkent dat er een verschil van inzicht is. Hij stelt namelijk vast dat de driedeling van taken en bevoegdheden een probleem is dat niet tijdens het debat zal worden opgelost en waarover doordenken blijvend nodig is. Dölle en Elzinga stellen vast dat dit verschil van inzicht nadien niet opgelost is.²⁴⁸

4.6.2 Herziening Provinciewet²⁴⁹

Op 14 januari 1987 dient de regering haar voorstel tot wijziging van de Provinciewet in. Dit om deze in lijn te brengen met de Grondwet en het een jaar eerder ingediende herzieningsvoorstel voor de Gemeentewet. De regering betoogt in haar memorie van toelichting dat de aanpassing van de Provinciewet primair van technische aard is zodat een toelichting op bestuurlijke ontwikkelingen als regionalisering en decentralisatie niet nodig is. De wijziging is naar het oordeel van de regering vooral een aanpassing aan de systematiek en terminologie van het ontwerp voor de herziening van de Gemeentewet en op slechts een aantal specifieke onderdelen een inhoudelijke wijziging van de Provinciewet.²⁵⁰

244 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 11.

245 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10c, p. 3.

246 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 7.

247 *Handelingen I* 2001/02, 20, p. 1024.

248 Dölle en Elzinga 2004, p. 213.

249 Wet van 10 september 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet 1992), *Stb.* 1992, 550.

250 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 836, nr. 3, p. 1-2.

Tabel 4.17: Wijzing Provinciewet 1992 – autonomie & medebewind

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Autonomie</i>	<i>Artikel</i>	<i>Medebewind</i>
1962	90	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.	94	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.
1987	Voorstel regering	Het provinciaal bestuur is, met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd tot regeling en bestuur.	Voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van het provinciaal bestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet.
1992	105 lid 1	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie wordt aan het provinciebestuur overgelaten.	105 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van het provinciebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het provinciebestuur en het aan het provinciebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet is toegekend.

Eén van de inhoudelijke wijzigingen die de regering voorstelt, betreft de delegatie van medebewindstaken door provincies aan de grote steden. Geconstateerd wordt dat de grote steden zich voor opgaven zien gesteld die bijzondere bestuurlijke voorzieningen vergen zodat de steden die zelfstandig kunnen oplossen. Grote gemeenten worden geacht – gezien hun inwonertal, territorium en ambtelijk apparaat – in staat te zijn de betreffende medebewindstaken uit te voeren. Het gaat daarbij om taken die zich daartoe naar aard en schaal lenen. Of een taak geschikt is voor delegatie zal ook blijken uit de strekking van de (medebewinds-)wet waarop de taak is gebaseerd.²⁵¹

In de voorbereiding op de plenaire behandeling blijkt dat veel fracties het oneens zijn met de door de regering gevolgde redenering dat het bij deze wetswijziging alleen gaat om een technische aanpassing van de wet. Een algemene beschouwing over de bestuurlijke positie van de provincies wordt gemist. Zo is het CDA van mening dat de regering wel erg kort door de bocht

²⁵¹ Kamerstukken II 1986/87, 19 836, nr. 3, p. 5-7.

gaat door te stellen dat een beschouwing op de bestuurlijke organisatie en de positie van de provincies daarin, niet noodzakelijk is. Er is sinds de herziening van de Provinciewet in 1962 voldoende veranderd om nu stil te staan bij de plaats en positie van het provinciaal bestuur, meer in het bijzonder ten opzichte van de gemeente.²⁵² De fractie wenst daarom uitleg van de regering over de kabinetsvisie op decentralisatie.²⁵³ De fractie van D66 mist een overkoepelende fundamentele, richtinggevende en eensluidende beschouwing over huidige en toekomstige plaats van de provincies in het staatsbestel.²⁵⁴ De PvdA mist een nadere duiding van positie en rol van de provincie. De memorie van toelichting gaat uit van de overeenkomsten tussen gemeenten en provincies en gaat daarmee voorbij aan de verschillen. Provincies zijn volgens de PvdA een afzonderlijke bestuurslaag met een eigen plaats in het staatsbestel.²⁵⁵ De VVD is zich ervan bewust dat het moeilijk is om de grenzen vast te stellen tussen overheden. Maar het moet, zo vindt die fractie, toch mogelijk zijn om aan te geven waarop een overheidslaag zich primair richt. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat provincies zich richten op coördinatie, planning, advisering, toezicht, geschillenbeslechting en de verdeling van middelen en continuenten.²⁵⁶

Over de redactie van het artikel waarin autonomie en medebewind zijn geregeld, informeren de fracties van PvdA en D66 naar de reden van het weglaten van het begrip 'huishouding'.²⁵⁷ In de memorie van antwoord erkent de regering dat de voorgestelde wijziging onvoldoende aansluit bij de Grondwet. Verwijzend naar de argumentatie gehanteerd bij de behandeling van de Gemeentewet, stelt de regering voor de bepaling over provinciale autonomie een nieuwe tekst voor: "De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding wordt aan het provinciaal bestuur overgelaten."²⁵⁸

In de memorie van antwoord geeft de regering dat toe een toelichting op positie en rol van de provincie in het Nederlandse staatsbestel zinvol is. De regering onderschrijft dat de voorgestelde wijziging meer dan van technische aard is. Wel blijft zij bij het standpunt dat de wijziging geen ingrijpende verandering betekent van de plaats van de provincies in het Nederlandse staatsbestel.²⁵⁹

Voor de regering zijn vooral de open huishouding en de eigen territoriale functie kenmerken die integraal bestuur door de provincies mogelijk maken. Hun omvang en de samenhang van beleidsvragen die zich op hun territorium voordoen maken ze geschikt voor "een aantal grootschalige taken, ongeacht

252 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 1-2.

253 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 5-6.

254 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 2-3.

255 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 6-7.

256 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 14.

257 *Kamerstukken II 1987/88*, 19 836, nr. 5, p. 47.

258 *Kamerstukken II 1988/89*, 19 836, nr. 9, p. 93.

259 *Kamerstukken II 1988/89*, 19 836, nr. 9, p. 5.

of het uitvoerende of indirecte taken betreft”.²⁶⁰ Voorbeelden die de regering noemt zijn ruimtelijke ordening, milieu, natuurbeheer en beheer van een deel van de infrastructuur. De regering onderscheid negen functies die provincies in het staatsbestel vervullen: de integratiefunctie; de functies als bestuurlijk middenkader (met als taken: coördinatie; conflictoplossing; allocatie van middelen en voorzieningen; uitoefening van toezicht en geschillenbeslechting); de bestuurlijke organisatiefunctie; een servicefunctie ten behoeve van gemeenten; het optreden als belangenbehartiger voor de eigen gemeenten; een vangnetfunctie voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen; een sturende, kader scheppende functie met betrekking tot maatschappelijke organisaties; een uitvoerende functie bij de ‘doetaken’ waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen die zich op het provinciale territoir voordoen; pleitbezorger voor haar bevolking als geheel en voor het totaal van de binnen haar territoir gevestigde instellingen en bedrijven.²⁶¹ Maar er is volgens de regering geen sprake van een “natuurlijke, vastliggende, taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen”.²⁶² De oude drie-kringenleer is verlaten en het accent ligt meer op een onderlinge verwevenheid van taken van Rijk, provincies en gemeenten. De aard van de taak en de bestuurskracht die nodig is, bepalen op welk niveau een taak wordt uitgevoerd.²⁶³

Onder verwijzing naar de koerswijziging met betrekking tot het in behandeling zijnde wijzigingsvoorstel voor de Gemeentewet, stemt de regering in de nota naar aanleiding van het eindverslag in met het voorstel om ook in de Provinciewet een decentralisatiebepaling op te nemen.²⁶⁴ De regering stelt vast dat er geen vaste set van algemene criteria is op te stellen op grond waarvan decentralisatie van taken wordt bepaald, dit omdat de politieke afweging van een groot aantal factoren uiteindelijk doorslaggevend is. Daarbij wordt verwezen naar de Decentralisatienota en de daarin verwoorde factoren.²⁶⁵ De regering verwijst naar de in 1984 door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken verwoorde visie op decentralisatie: “Decentralisatie is geen doel op zich zelf, maar moet worden gezien als een van de middelen ter verbetering van het functioneren van de overheid.”²⁶⁶

Na de beide herzieningen van de Provinciewet en de Gemeentewet aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, zijn er in de drie organieke wetten die in dit hoofdstuk worden beschreven geen relevante wijzigingen meer doorgevoerd.

260 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 7.

261 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 7-8.

262 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 28.

263 *Kamerstukken II* 1988/89, 19 836, nr. 9, p. 28.

264 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 836, nr. 15, p. 5.

265 *Kamerstukken II* 1980/82; 16 492, nr. 2.

266 *Kamerstukken II* 1989/90, 19 836, nr. 15, p. 5-6.

4.6.3 Reflectie periode 1983-heden

In de periode tussen 1983 en heden worden de Provinciewet en de Gemeentewet herzien. Aan de hand van de voorgaande bespreking van die herziening wordt in deze reflectie een duiding gegeven van dat debat. Vervolgens worden de in het debat opgevoerde beweegredenen getypeerd.

Duiding debat

De parlementaire behandeling van de herziening van de Provinciewet en Gemeentewet die volgde op de grondwetsherziening van 1983 toont een aantal parallellen. Bij beide trajecten kan de Kamer niet instemmen met de – zoveelste – poging om het begrip huishouding te schrappen uit de wet, dit omdat het begrip juist de werkingssfeer van de decentrale overheden aangeeft.

Ook wordt door de Kamer bij beide wetstrajecten het belang benadrukt dat wordt gehecht aan decentralisatie als beginsel van de rechtsstaat. Dit belang wordt door de fracties verschillend geduid. Elementen die worden genoemd zijn nabijheid van het bestuur bij de bestuurden, het aanbrengen van machts-evenwicht en de historische wortels van de decentrale overheden. De regering onderkent het belang van decentralisatie maar betoogt dat bij verdeling van bevoegdheden ook andere beginselen gewogen moeten worden zoals de eenheid van de staat en doelmatigheid. Wat bij de Grondwetsherziening niet lukt, komt nu wel tot stand als in beide wetten een decentralisatiebepaling wordt opgenomen. De uitleg die de regering geeft aan het beginsel lijkt minder verstrekkend te zijn dan de Kamer beoogt.

Een derde parallel is de poging van de regering om een omschrijving te geven van het werkgebied van respectievelijk provincies en gemeenten. Daarbij wordt benadrukt dat een uitputtende lijst van taken niet mogelijk en wenselijk is. Voor de provincies denkt de regering aan grootschalige taken die al dan niet uitvoerend zijn. Voor de plaats in het staatsbestel van de provincies onderscheidt de regering negen functies. Het takenpakket van de gemeenten wordt door de regering gerelateerd aan de directe nabijheid van die bestuurslaag bij de burger. Die nabijheid maakt de gemeente primair verantwoordelijk voor de zaken waarmee de burger in zijn dagelijks leven wordt geconfronteerd.

Bij de behandeling van de Provinciewet kiest de regering aanvankelijk voor een technocratische benadering van de wetswijziging. Onder druk van de Tweede Kamer komt het toch tot een inhoudelijke discussie over de positie van de provincies in het staatsbestel. Deze wordt door vrijwel alle partijen als wezenlijk bestempeld. De manier waarop taken tussen overheden worden verdeeld is niet eenduidig in regels te vatten vanwege de normatieve discussie die eraan ten grondslag ligt. Er is volgens de regering geen natuurlijk, vastliggende verdeling tussen de bestuurslagen. Het zijn de aard van de taak en de bestuurskracht die ervoor nodig zijn die bepalen welk niveau een taak uitvoert.

Daarmee wordt aangesloten bij de in eerdere periodes verwoorde visie dat doelmatigheid leidend is bij de verdeling van taken.

Motieven

Bij de herziening van de Gemeentewet erkent de regering dat gemeenten een eigen bestaansrecht hebben. Als gevolg van centralisatie bestaat het risico dat het lokaal bestuur uitgehold raakt. Het openbaar bestuur wordt door decentralisatie negatief beïnvloed, het wordt minder doeltreffend, minder transparant, verliest aan samenhang en wordt minder controleerbaar. De verschillende fracties wijzen op het belang van decentraal bestuur. De nabijheid bij de burger, evenwichtige machtspreiding en historische ontwikkeling zijn volgens respectievelijk VVD, PvdA en GPV motieven voor decentralisatie. De aard en omvang van een taak bepalen volgens de staatssecretaris welke bestuurslaag er uitvoering aan geeft. De schaal van het probleem is daarmee voor de staatssecretaris een motief voor verdeling van bevoegdheden.

Ook bij de behandeling van de herziening van de Provinciewet zijn omvang en samenhang van beleidsvragen een motief voor decentralisatie. Provincies zijn om die reden toegerust voor kwesties op terrein van onder meer ruimtelijke ordening, milieu en natuurbeheer. De regering wijst erop dat decentralisatie geen doel op zich is, maar een middel om het functioneren van de overheid te verbeteren.

De motieven die in het debat over herziening van de Provinciewet en de Gemeentewet vallen onder de volgende in dit onderzoek gehanteerde typen:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatsstelsel te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

4.7 REFLECTIE ORGANIEKE WETGEVING

De voorgaande paragrafen beschrijven hoe de drie organieke wetten die het decentrale staatsbestel in Nederland structureren, zich vanaf het midden van de negentiende eeuw hebben ontwikkeld. Daarbij is aandacht besteed aan het parlementaire debat dat aan de opeenvolgende wets- en grondwetswijzigingen is voorafgegaan. Dit om te duiden hoe door regering en volksvertegenwoordiging op dat moment wordt gedacht over decentralisatie als beginsel binnen het staatsbestel en welke motieven daarbij worden opgevoerd. Om de beschrijving te ordenen is de ruim anderhalve eeuw die wordt besproken verdeeld

in vijf periodes die ongeveer samenvallen met de stadia van maatschappelijke ontwikkeling die Nederland in die periode doormaakt. Elke periode is afgesloten met een reflectie.

In deze paragraaf worden de in het parlementaire debat waargenomen patronen geschetst en geduid. Vervolgens wordt een antwoord gegeven op de vraag die aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld. Die vraag was wat de leidende motieven zijn die worden gehanteerd als gesproken wordt over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden bij Nederlandse organieke wetgeving sinds 1848.

4.7.1 Patronen

Een eerste patroon in het parlementaire debat over decentralisatie is dat herhaald wordt gezocht naar helderheid over de taken en bevoegdheden van de decentrale overheden. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat Thorbecke in zijn *Aantekening* het belang beschrijft van het verschaffen van duidelijkheid over medebewindstaken. Wettelijke regeling van de onderwerpen waarvan de uitvoering aan provincies wordt overgelaten, vindt hij noodzakelijk.²⁶⁷ De bespreking in dit hoofdstuk van de organieke wetgeving laat zien dat het beschrijven van de taken en bevoegdheden van de decentrale overheden een terugkerende vraag is. Een vraag waarop geen sluitend antwoord wordt gevonden. Door Thorbecke wordt bij de totstandkoming van de Provinciale Wet en de Gemeentewet geconstateerd dat het onmogelijk is om alle taken te beschrijven die onder het huishoudelijk belang van provincies of gemeenten vallen.

Bij de herziening van de Provinciewet en de Gemeentewet in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw, wordt de regering gevraagd om helderheid te verschaffen over de taken van de decentrale territoriale overheden. Geconstateerd wordt dat een natuurlijk vastliggende verdeling van taken en bevoegdheden niet gegeven kan worden. Verdeling gebeurt op basis van de aard van de taak en de benodigde bestuurskracht. Voor provincies beschrijft de regering een aantal functies. Nabijheid bij de burger is het belangrijkste criterium om taken aan gemeenten toe te delen.

Een tweede patroon dat zichtbaar is, is het belang dat wordt gehecht aan doelmatigheid bij de toedeling van taken. Volgens De Kempenaer is doelmatigheid het afwegingscriterium om taken te verdelen. Doelmatigheid wordt ook in latere periodes telkens opgevoerd als belangrijke factor bij de besluitvorming over de toedeling van taken en bevoegdheden. De commissie Van Schaik erkent dat ook andere factoren een rol kunnen spelen. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1992 zet de regering doelmatigheid als beginsel af tegen

²⁶⁷ Thorbecke 1843, p. 86.

andere beginselen zoals decentralisatie, de eenheid van de staat en gelijke toegang tot voorzieningen. Doelmatigheid verschuift hiermee in het politieke discours van een instrument dat wordt gebruikt bij toedeling van decentrale taken tot een aan decentralisatie nevens geschikt fundament van handelen. Doelmatigheid is daarmee een waarde op zich geworden.

Iets dat aansluit bij de nadruk op doelmatigheid is de manier waarop centralisatie wordt beoordeeld. In vrijwel alle Kamerdebatten wordt gewaarschuwd voor centralisatie van bevoegdheden. In de beginperiode keren Kamerleden zich tegen centralisatie vanuit de gedachte dat het de positie van de decentrale overheden verzwakt. Centralisatie wordt gezien als beperkend voor de groei en ontwikkeling van de decentrale overheden. Een voorbeeld hiervan is in 1848 te zien bij het debat over de Grondwet wanneer gepleit wordt voor invloed van provinciale staten bij provinciale herindelingen. Een ander voorbeeld uit die tijd is de waarschuwing van Provinciale Staten van Noord- en Zuid-Holland voor centralisatie bij de totstandkoming van de Gemeentewet.

Na de Tweede Wereldoorlog is een omslag te zien in de redenen waarom Kamerleden zich keren tegen centralisatie. De kritiek richt zich er nu op dat centralisatie een ondoelmatige verdeling van taken in de hand werkt, waardoor de omvang van de overheid onnodig groot is. Zo wordt tijdens de behandeling van de grondwetswijziging van 1956 en de herziening van de Provinciale Wet er op gewezen dat overdracht van rijkstaken naar decentrale overheden noodzakelijk is.

Een derde patroon is de neiging om terug te grijpen op of vast te houden aan het bestaande. Een goed voorbeeld hiervan is de term 'huishouding'. Deze term geeft in de wettelijke bepalingen het domein van de taken en bevoegdheden van de decentrale overheden aan. Vanaf het Interbellum wordt door verschillende staatscommissies en regeringen geprobeerd om deze term te schrappen. Argument hiervoor is dat het begrip onvoldoende helderheid geeft over taken en bevoegdheden. Elke poging die wordt ondernomen om het begrip huishouding te schrappen, strandt echter in de Tweede Kamer. In het Interbellum is de Kamer bevreesd dat loslaten van het begrip zal leiden tot onbeperkte bevoegdheden van de gemeenten. Loslaten van de term zal leiden tot nieuwe verhoudingen tussen de staat en zijn geledingen.

Vijftig jaar later valt een zelfde geluid te horen als loslaten van de term huishouding wordt bestempeld als wezenlijk inbreuk op het bestaande bestuursstelsel. Bestaat er tijdens het Interbellum in de Kamer vrees voor te ruime bevoegdheden van decentrale overheden, nu is er sprake van het tegenovergestelde. Het loslaten van de term huishouding wordt gezien als een inbreuk op het decentrale stelsel waarbij de positie van provincies en gemeenten in de verdrukking dreigt te raken. Van een vrees voor een te sterke positie van decentrale overheden in het Interbellum, is de mening nu volledig omgeslagen naar het versterken van die positie.

Een tweede voorbeeld van vasthouden aan het bestaande is zichtbaar als eind negentiende eeuw wordt voorgesteld om de koninklijke goedkeuring van

provinciale verordeningen te schrappen uit de Grondwet. De regering ziet geen redenen om de bestaande verhoudingen te wijzigen, mede omdat ze nooit tot problemen hebben geleid. Minister Heemskerk dreigt met een regeringscrisis om zijn standpunt staande te houden.

Een ander voorbeeld van het vasthouden aan het bestaande zien we in de jaren zestig en zeventig als geprobeerd wordt om gewesten als nieuw element toe te voegen aan de structuur van het openbaar bestuur. Door de Kamer wordt de regering teruggefloten. Verschillende fracties benadrukken te hechten aan met name de positie van de gemeenten.

Een andere bevinding is dat er samenhang bestaat tussen enerzijds de uniformering van de bepalingen over provincies en gemeenten en anderzijds de positie van provincies in het staatsbestel. Vanaf 1887 worden verschillende stappen gezet om de bepalingen over provincies en gemeenten te uniformeren. Daarbij wordt herhaaldelijk de vraag gesteld waarom voor beide openbare lichamen andere bepalingen moeten gelden. Een goed voorbeeld van een dergelijk verschil is het preventieve toezicht van de Kroon op provinciale verordeningen. In 1884 wordt door de commissie Heemskerk voorgesteld dit preventieve toezicht te schrappen. Pas met de grondwetswijziging 1956 wordt dit daadwerkelijk gerealiseerd. Zoals blijkt uit de voorstellen die vervolgens worden geformuleerd, is er vanaf dat moment geen belemmering meer om voor provincies en gemeenten één en dezelfde bepaling te hanteren. Het schrappen van de koninklijke goedkeuring van provinciale verordeningen lijkt pas mogelijk op het moment dat provincies niet meer worden geassocieerd met de soevereine provincies ten tijde van de Republiek. Als het wantrouwen dat met die associatie samenhangt is weggeëbd, kunnen provincies en gemeenten een gelijkwaardige positie innemen in het staatsbestel. Het wantrouwen dat bestaat ten opzichte van de provincies kan ook verklaren waarom tot aan het Interbellum het parlementaire debat over grondwetsherzieningen zich vooral richt op provincies en veel minder op gemeenten.

Een vijfde patroon dat in de parlementaire behandeling van de drie besproken wetten zichtbaar is, is dat de opeenvolgende regeringen steeds op zoek zijn naar de juiste balans tussen aan de ene kant de eenheid van de staat en aan de andere kant de verscheidenheid van zijn geledingen. De Kempenaer is de eerste bewindspersoon die zich hierover uitlaat. Bij de grondwetsherziening in 1983 is er nog steeds sprake van het balanceren tussen eenheid en verscheidenheid. Door het gebruik van de metafoor van een balans maakt de regering duidelijk dat voortdurende verschuivingen in de verhoudingen tussen de staat en zijn geledingen mogelijk zijn. Dat een eeuw na de woorden van De Kempenaer nog altijd wordt gebalanceerd toont aan hoe moeilijk, of misschien hoe onmogelijk, het is om de juiste balans te bepalen.

Een laatste patroon dat opvalt, is de ondergeschikte positie die zelfbestuur of medebewind inneemt in het parlementaire debat. Dit terwijl het belang van medebewind in de afgelopen 150 jaar juist is toegenomen. De bepalingen over medebewind zijn in die periode minder aan verandering onderhevig dan de

bepalingen over autonomie. Opvallend is dat over de veranderingen die worden voorgesteld ook minder debat wordt gevoerd. Een goed voorbeeld hiervan is de manier waarop in 1887 de bepalingen over medebewind worden gewijzigd. De werking van de bepaling over provinciaal medebewind wordt versmald tot de medewerking aan wetten in plaats van de volledige uitvoering van wetten. Het medebewind door gemeenten wordt als nieuw element opgenomen in de Grondwet. Aan deze beide nieuwe bepalingen wordt verder vrijwel geen parlementaire aandacht besteed.

4.7.2 Motieven

In de reflecties die de voorgaande paragrafen afsluiten is voor elke periode besproken welke type motieven in die periode worden opgevoerd bij het debat over decentralisatie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag welke motieven leidend zijn bij de ontwikkeling van de Nederlandse organieke wetgeving vanaf 1848.

Het type motieven dat in de voorgaande paragrafen is geïdentificeerd wordt in onderstaande overzicht samengevat weergegeven.

Tabel 4.18: Motieven bij organieke wetgeving

<i>Periode</i>	<i>Type motieven</i>
1848-1887	<ul style="list-style-type: none"> · motieven geworteld in het verleden; · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; · motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren; · motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.
1887-1917	<ul style="list-style-type: none"> · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid.
1917-1945	<ul style="list-style-type: none"> · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid.
1945-1983	<ul style="list-style-type: none"> · motieven geworteld in het verleden; · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; · motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren; · motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

<i>Periode</i>	<i>Type motieven</i>
1983-heden	<ul style="list-style-type: none"> · motieven geworteld in het verleden; · motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; · motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; · motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatssysteem te verbeteren; · motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Zoals in de vorige subparagraaf beschreven, is de verbetering van het overheidsfunctioneren, met name doelmatigheid, een constante factor in het parlementaire debat over decentralisatie. In het laatste kwart van de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw wordt een beperkt aantal motieven voor decentralisatie opgevoerd. In de tweede helft van de twintigste eeuw wordt teruggegrepen op de motieven die ook bij Thorbecke en zijn tijdgenoten zijn terug te vinden.

5 | Decentralisatie als daad, decentralisatie bij domeinwetgeving

5.1 INLEIDING

In de vorige twee hoofdstukken is beschreven hoe het decentralisatiebeginsel zich in de rechtswetenschap en in het politieke debat heeft ontwikkeld en welke motieven daarbij zijn opgevoerd. In het nu volgende hoofdstuk wordt voor vier beleidsvelden beschreven hoe aan decentralisatie in de wetgeving voor dat beleid vorm is gegeven. Door in dit hoofdstuk voor specifieke beleidsvelden te onderzoeken hoe taken en bevoegdheden worden verdeeld en welke motieven daarbij worden opgevoerd, wordt een beeld geschetst van de toepassing van het decentralisatiebeginsel. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de laatste deelvraag van dit onderzoek. Deze deelvraag luidt: welke motieven voor territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden worden bij Nederlandse domeinwetgeving gehanteerd?

Door de toepassing van het decentralisatiebeginsel te onderzoeken en dit aansluitend te vergelijken met het discours en de doelstelling van decentralisatie wordt duidelijk of discours, doelstelling en daadwerkelijke toepassing van het decentralisatiebeginsel een zelfde ontwikkeling doormaken.

De beleidsvelden die in dit hoofdstuk worden besproken zijn ruimtelijke ordening, onderwijs, soortenbescherming en psychiatrie. Voor elk van deze beleidsvelden is een element van overheidsbemoeienis geïdentificeerd. De keuze voor dit element wordt in de afzonderlijke paragrafen toegelicht. In deze inleiding wordt de keuze voor de beleidsvelden verantwoord.

De vier genoemde beleidsvelden zijn om meerdere redenen gekozen. Allereerst is gekeken naar beleidsvelden waar de decentrale overheden een taak of bevoegdheid hebben of hebben gehad. Het heeft weinig zin om te onderzoeken hoe decentralisatie zich heeft ontwikkeld op een terrein waar de decentrale overheden geen wettelijke rol spelen zoals defensie of buitenlandse zaken.

Op de tweede plaats is gezocht naar een evenwicht tussen beleidsvelden die zich richten op de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling (onderwijs en psychiatrie) en onderwerpen gericht op de ruimtelijke of fysieke kwaliteit (ruimtelijke ordening en soortenbescherming). Door deze verdeling wordt recht

gedaan aan de verdeling van taken en bevoegdheden zoals die op dit moment door het Rijk en de decentrale overheden wordt voorgestaan.¹

Een derde reden om deze beleidsvelden te kiezen is de aard van de betrokkenheid van de burger. Lager onderwijs en psychiatrie zijn onderwerpen waarvan regeling de burger rechtstreeks raakt. Voor ruimtelijke ordening en soortenbescherming wordt de burger niet direct geraakt door de besluitvorming. Een van de theoretische uitgangspunten van decentralisatie is dat besluitvorming zo dicht als mogelijk bij de burger hoort plaats te vinden. Door het kiezen van beleidsvelden met een verschillende betrokkenheid van de burger wordt een grotere verscheidenheid aan onderzoeksresultaten bereikt.

Een vierde reden om voor deze beleidsvelden te kiezen is dat de periode waarin de centrale overheid de wetgever er regels voor stelt, lang genoeg moet zijn om ontwikkelingen te kunnen waarnemen in de verdeling van taken en bevoegdheden. Om bovendien waargenomen patronen te kunnen vergelijken met die in de hoofdstukken over het rechtsgeleerd debat over decentralisatie en de organieke wetgeving, moet de periode van overheidsbemoeienis ten minste voor een aanzienlijk deel dezelfde zijn.

Na deze inleiding volgt een algemene schets van de beweging tussen centralisatie en decentralisatie van bevoegdheden over de periode van 1814 tot heden. Deze schets dient als achtergrond voor de daaropvolgende paragrafen. In die paragrafen komen achtereenvolgens aan bod de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, onderwijs, soortenbescherming en psychiatrie. Elke paragraaf kent een vaste opbouw. Gestart wordt met een inleiding op het onderwerp waarin beschreven wordt welk element van overheidshandelen is bestudeerd. Vervolgens volgt een beschrijving van de ontwikkeling van dit element. Daarbij is gebruik gemaakt van dezelfde periodisering als in de voorgaande hoofdstukken (1848-1887; 1887-1917; 1917-1945; 1945-1983; 1983-heden). Deze periodisering wordt ook hier gebruikt om de leesbaarheid te vergroten en het tegelijk makkelijker te maken om patronen met elkaar te vergelijken. Voor een aantal van de beleidsvelden begint de beschrijving al vóór 1848. De reden hiervoor is dat dit het makkelijker maakt om de ontwikkeling van de verdeling van bevoegdheden te volgen. Na de beschrijving van de ontwikkeling die de wetgeving heeft doorgemaakt, wordt elke paragraaf afgesloten met een reflectie op die ontwikkeling. Daarin wordt stil gestaan bij de motieven die in die periode zijn gehanteerd. Op basis van deze reflectie worden in de laatste paragraaf van het hoofdstuk onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Ook wordt in de laatste paragraaf grafisch weergegeven hoe

1 Zie hiervoor onder meer het Bestuursakkoord dat Rijk en provincies in juni 2008 hebben gesloten. De daarin verwoorde verdeling van taken en bevoegdheden is opnieuw bevestigd in het Bestuursakkoord 2011-2015 dat het Rijk de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen in april 2011 met elkaar sloten. Ook in het regeerakkoord dat VVD en PvdA in oktober 2012 sloten, is deze taakverdeling terug te vinden.

bij de onderzochte domeinwetgeving centralisatie en decentralisatie van wetgeving elkaar afwisselen.

5.1.1 Algemeen beeld decentralisatie 1814-heden

In deze paragraaf wordt een algemeen beeld geschetst van de centralisatie- en decentralisatiebewegingen die Nederland in de afgelopen twee eeuwen heeft gekend. Dit algemene beeld dient als achtergrond bij de in de volgende paragrafen beschreven wijzigingen in de bevoegdhedenverdeling voor vier specifieke beleidsterreinen. Op basis van literatuur en bronnenmateriaal is op hoofdlijnen beschreven hoe, onder invloed van maatschappelijke, economische en politieke veranderingen, de taakverdeling tussen Rijk en de decentrale overheden zich ontwikkelt.

Na het vertrek van de Franse bezetter worden onder Willem I de steden en dorpen deels in hun oude functie hersteld. De centralisatie uit de Franse periode wordt daarmee ten dele teruggedraaid. Maar het nieuw gestichte Koninkrijk is sterker gecentraliseerd dan de oude Republiek. In tegenstelling tot de periode van de Republiek zijn de gemeenten onderworpen aan reglementen die Koninklijke goedkeuring behoeven en staan ze onder toezicht van het Rijk.² De provincies worden meer dan de gemeenten in een keurslijf gedwongen. De Grondwet van 1814 bepaalt in het derde hoofdstuk onder andere dat provinciale staten worden samengesteld door de vorst, dat de vorst de reglementen van hun werkzaamheden vaststelt, hun begroting goedkeurt en hun vergaderingen bijeenroept. Dit maakt elk vrij initiatief van de provincies vrijwel onmogelijk.

Omdat Willem I regeert bij koninklijk besluit ligt het zwaartepunt van de regeermacht bij de vorst.³ Zijn regering wordt dan ook gekwalificeerd als "tamelijk centralistisch beleid".⁴ Dit beeld behoeft overigens een kanttekening. Het centraal ambtelijk apparaat in Den Haag en Brussel (tot 1830) bestaat in deze periode uit ongeveer 800 ambtenaren.⁵ Afgezet tegen de 1249 gemeenten⁶ die Nederland in 1820 telt, is het de vraag of de invloed van deze ambtenaren tot in elke gemeente strekt. Daartegen valt in te brengen dat Willem I de Nederlandse Handel-Maatschappij gebruikt als uitvoeringsorgaan van zijn beleid. Deze particuliere organisatie financiert veel infrastructurele verbeteringen, zoals de aanleg van kanalen en wegen, die ingrijpen op het lokale en provinciale niveau.⁷

2 Wolters 1989, p. 64.

3 Boels 2011, p. 156 en 165.

4 Bekke & Van der Ende 1984, p. 54.

5 Wolters 1989, p. 61.

6 Van de Meer & Boonstra 2011, p. 18.

7 Wolters 1989, p. 64.

In de loop van de negentiende eeuw blijft de omvang van zowel centrale als decentrale overheid beperkt.⁸ In het midden van de negentiende eeuw zijn “wetgeving en staatsinrichting vooral instrumenten om via wettelijke kaders het maatschappelijke en economische leven te bevorderen”.⁹

Toch is een geleidelijk verlopend proces waarneembaar waarbij taken in het publieke domein, die eerst door private instellingen en personen worden uitgevoerd, verschuiven naar uitvoering door de overheid. Een voorbeeld hiervan is de zorg voor armen. Tegelijk wordt ook de greep van de centrale overheid op provincies, gemeenten en waterschappen groter.¹⁰

Een duidelijke breuk vormt de eerste regeling van de financiële verhoudingen tussen de gemeenten en het Rijk die in 1865 wordt gerealiseerd. Daarbij worden de lokale accijnzen afgeschaft en een deel van de nationale belastingopbrengst wordt voor gemeenten gereserveerd.¹¹ Met deze regeling worden de eerste zogeheten ‘gouden koorden’ gespannen. Door het beschikbaar stellen van rijksmiddelen wordt de autonome bevoegdheid van decentrale overheden ingeperkt.¹²

De Grondwet van 1848 en de Provinciale Wet van 1850 brengen voor de provincies geen verlichting van de beknotting van hun bestuurlijke bevoegdheden. Het beperkte vergaderrecht van provinciale staten, de invloed van de commissaris van de Koning als rijksambtenaar en preventief toezicht op verordeningen zorgen ervoor dat ze weinig vrije ruimte houden. Tegelijk verwerven ze een vaste plaats in het gereorganiseerde staatsbestel door het toezicht dat ze houden op gemeenten.¹³ Het grootste deel van het provinciale werk, naar schatting van Sietsma meer dan negentig procent, bestaat na 1850 uit de uitvoering van taken in medebewind. Ze opereren als administratieve instelling tussen beide andere bestuurslagen. Ook gebeurt het dat initiatieven die door provincies worden ontplooid, worden overgenomen door het Rijk. Voorbeelden hiervan zijn de Motor- en rijwielwet, de Boterwet, de Trekhondenwet en de Electriciteitswet. De meest relevante taken van de provincies liggen in deze periode op het gebied van de waterstaat, elektriciteits- en drinkwatervoorziening, medisch schooltoezicht en economische ontwikkeling.¹⁴

De gemeenten worden in dezelfde periode minder gehinderd door beperkende bepalingen. Ze dragen zelf verantwoordelijkheid voor hun inkomsten en uitgaven waardoor ze in staat zijn zelf initiatieven te ontplooien die passen bij de lokale omstandigheden en behoeften.¹⁵ Toch kennen de gemeenten in

8 Wolters 1989, p. 64-65.

9 Den Hoed & Schouten 2010, p. 61.

10 Holthoon 1988, p. 61.

11 Dölle & Elzinga 2004, p. 531.

12 Veldheer 1994, p. 59.

13 Bekke & Van der Ende 1984, p. 56-57.

14 Sietsma 2012, p. 40-41.

15 Bekke & Van der Ende 1984, p. 58.

de eerste twintig jaar na 1850 een beperkte bloei van het openbare leven. Dit is in lijn met de dan heersende gedachte dat de overheid terughoudend moet zijn in haar optreden.¹⁶

Het idee van terughoudende overheidsoptreden kantelt vanaf de jaren zeventig van de negentiende eeuw. De opvatting over rol van de overheid verandert. Onder meer onder invloed van de sociale beweging evolueert de rol van de overheid. Van afzijdigheid in het maatschappelijk verkeer wordt een overgang gemaakt naar het waarborgen van sociaal aanvaardbare omstandigheden voor de burger. De overheid krijgt zo steeds meer een rol op het terrein van welvaart en welzijn van zijn burgers. Het zijn de gemeenten die hierbij vaak het voortouw nemen omdat ze van nabij de gevolgen van de veranderende wereld ervaren.¹⁷ Veldheer ziet dit dan ook als de bloeitijd van het lokaal bestuur: de gemeenten nemen als collectief een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven voor hun rekening en ze zijn de overheid die als eerste maatschappelijke veranderingen opvangen.¹⁸

Als gevolg van de uitbouw van de overheidsbemoeienis groeit het aantal lokale verordeningen. Dit is van beperkende invloed op de tegelijkertijd toenevende mobiliteit tussen gemeenten en daarmee op de economische ontwikkeling van het land. De centrale overheid probeert door uniformering de lokale regelingen op elkaar af te stemmen.¹⁹ Ook economische veranderingen, zoals de aandacht voor arbeidsomstandigheden, maken een centrale aanpak van problemen noodzakelijk.²⁰ De centrale overheid bemoeit zich hierdoor steeds meer met lokale beleidsvoering. Via wet- en regelgeving wordt invloed uitgeoefend op lokale uitvoering van taken vooral op gebieden onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg.²¹

In de decennia rond de eeuwwisseling nemen gemeenten taken op zich op basis van zowel autonome bevoegdheid als via van hen gevorderd medebewind. Voorbeelden van het eerste zijn riolering, stadsuitbreiding, parkaanleg, havenwerken, openbaar vervoer en openbare nutsbedrijven. Voorbeelden van wetten waarbij medebewind wordt gevorderd zijn de Hinderwet van 1875, de Onderwijswet van 1878, de Drankwet van 1881 en de Woningwet van 1901.²²

Wolters beschouwt de periode vanaf 1900 als de meest succesvolle poging tot centralisatie in de geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur. De rijksoverheid dringt in deze periode diep door in alle lagen van de verzorgingsstaat. Verzuiling en de emancipatie van maatschappelijke groeperingen dragen bij aan dit succes. Door de toegenomen medebewindstaken zijn ge-

16 Bekke & Van der Ende 1984, p. 58-59.

17 Bekke & Van der Ende 1984, p. 58-59.

18 Veldheer 1994, p. 59-60.

19 Den Hoed & Schouten 2010, p. 68.

20 Wolters 1989, p. 66.

21 Veldheer 1994, p. 73-74.

22 Bekke & Van der Ende 1984, p. 60.

meenten verdrongen naar een tweede plaats in het staatsbestel. Gemeenten worden niet meer gezien als staatsorgaan maar als decentrale uitvoerders van centraal beleid of als bestuursorgaan voor lokale problemen van minder belang.²³

Ook in de periode van het Interbellum neemt de overheidsbemoeienis toe. De staat wordt steeds meer gezien als “centrum van sturing en beheersing” van het maatschappelijk leven.²⁴ Verschillende taken die tot dan toe door gemeenten op grond van de eigen autonome bevoegdheid worden geregeld, worden door wetgeving tot nationale taak verheven. Het Rijk maakt de keuze om de uitvoering vervolgens volledig zelf ter hand te nemen óf van gemeenten wordt medebewind gevorderd. Een voorbeeld van het eerste is de Warenwet 1919. De Distributiewet 1914, de Vleeskeuringswet 1919 en de Winkelsluitingswet 1930 zijn voorbeelden van het vorderen van gemeentelijk medebewind.²⁵

Er zijn verschillende redenen waarom nieuwe taken centraal worden uitgevoerd. Door centrale uniformering wordt invulling gegeven aan het in de verzuilde maatschappij zwaarwegende gelijkheidsprincipe; sommige taken zijn vanwege hun aard niet decentraal uit te voeren zoals sociale zekerheid of de aanleg van infrastructuur die de gemeentegrens overschrijdt; de verzuiling van de maatschappij geeft maatschappelijke organisaties op het centrale niveau een gewichtige positie dit leidt tot concentratie van besluitvorming op datzelfde niveau.²⁶

In de jaren twintig en dertig is naast centralisatie een tendens waarneembaar van functionele decentralisatie ter ordening van de economische ontwikkeling, ook hierbij speelt de verzuiling een belangrijk rol.²⁷ Als gevolg van de Beurskrach en de daarop volgende economische crisis neemt in de jaren dertig de behoefte aan een sterk centraal bestuur toe. Centrale sturing moet de nadelige gevolgen van de crisis voor terreinen als zorg, armoede en volkshuisvesting beperken.²⁸ Centralisatie van taken wordt verder in de hand gewerkt door verbeterde communicatiemiddelen. Spoor- en tramwegen, auto- en busvervoer, post, telegraaf, telefoon en de radio maken het eenvoudiger om vanuit een centraal punt overheidstaken uit te voeren, de burger te informeren en te betrekken bij het bestuur. Daarnaast vergroot het de mobiliteit waardoor de gebondenheid aan de lokale gemeenschap vermindert.²⁹

In 1929 treedt de vernieuwde Wet op de financiële verhoudingen in werking. Deze wet regelt de financiële verhoudingen tussen de gemeenten en het Rijk. De bedoeling ervan is te verzekeren dat de gemeenten voldoende financiële armslag hebben voor de uitvoering van hun taken. De rijksoverheid stort

23 Wolters 1989, p. 66.

24 Bekke & Van der Ende 1984, p. 61; Den Hoed & Schouten 2010, p. 68.

25 Bekke & Van der Ende 1984, p. 65.

26 Bekke & Van der Ende 1984, p. 64.

27 Den Hoed & Schouten 2010, p. 72.

28 Den Hoed & Schouten 2010, p. 74; Veldheer 1994, p. 75.

29 Bekke & Van der Ende 1984, p. 63.

een deel van de belastinginkomsten in het gemeentefonds, een vereveningsfonds dat beschikbare middelen uitkeert aan de gemeenten. Het autonome gemeentelijke belastinggebied wordt beperkt door het afschaffen van de gemeentelijke inkomstenbelasting. In 1940 wordt het gemeentelijk belastinggebied nog verder beperkt waardoor voor gemeenten het gemeentefonds als belangrijkste inkomstenbron resteert.³⁰ De gemeenten worden voor hun financiën vrijwel volledig afhankelijk van het Rijk. De nieuwe financiële verhoudingen beperken de financiële autonomie van de decentrale overheden en betekent "een ruk naar centralisatie".³¹

Kort na de Tweede Wereldoorlog wordt decentralisatie verheven tot doelstelling van regeringsbeleid. Dit leidt echter tot weinig resultaat.³² In de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw zorgt de opbouw van de welvaartsstaat voor uitbouw van de centrale overheid. Het Rijk draagt verantwoordelijkheid voor het aanbod van een veelheid aan voorzieningen. Het toenemende gebruik van de auto, de komst van de televisie en verbeterde druktechnieken dragen bij aan het overbruggen van afstanden. Het voeren van centraal bestuur wordt hierdoor opnieuw vergemakkelijkt.³³ In de jaren zestig wordt centrale planning van voorzieningen leidend als concept voor bestuurlijke efficiency. De maakbaarheid van de samenleving door planning betekent dat de centrale overheid in het middelpunt staat van de sturing.³⁴

Voor provincies groeit na de Tweede Wereldoorlog het takenpakket. In 1948 wordt het provinciefonds ingesteld om zo de financiële positie van de provincies te versterken zonder over te hoeven gaan tot uitbreiding van het provinciale belastinggebied. De Provinciewet van 1962 neemt de eerder genoemde belemmeringen voor autonome taakuitoefening weg.³⁵ In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw krijgen de provincies taken op terrein van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. Dit is een uitbreiding van hun rol als middenbestuur met verantwoordelijkheid voor coördinatie tussen en toezicht op gemeenten en waterschappen. Vanaf de jaren zeventig neemt het aantal taken verder toe. Onder meer op terreinen als gezondheidszorg, recreatie en cultuur.³⁶

Gemeenten zien na de Tweede Wereldoorlog een toename van het aantal wetten waar zij via gevorderd medebewind aan moeten meewerken. Welzijn, gezondheidszorg, woningbouw en onderwijs zijn voorbeelden van terreinen waarvoor dit geldt. Daarbij is de vrije beleidsruimte afhankelijk van de regels die aan rijkssubsidiëring voor de uitvoering van taken zijn verbonden.³⁷ Tot

30 Bekken & Van der Ende 1984, p. 66.

31 Den Hoed & Schouten 2010, p. 73.

32 Hennekens, Van Geest en Fernhout 1998, p. 3.

33 Bekken & Van der Ende 1984, p. 68.

34 Den Hoed & Schouten 2010, p. 80.

35 Bekken & Van der Ende 1984, p. 70; Sietsma 2012, p. 42.

36 Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff 2011, p. 240.

37 Bekken & Van der Ende 1984, p. 70; Den Hoed & Schouten 2010, p. 79.

in de jaren zeventig is er sprake van een sterke centralisatie van taken. Het lokale bestuur wordt steeds meer medebeleidsmaker in plaats van autonome beleidsmaker. Daarnaast worden gemeenten ook steeds meer uitvoerder van beleid en doorgeefluik van rijksbeleid. Ze hebben dus minder eigen vrijheid in de ontwikkeling van beleid.³⁸ Veldheer ziet in deze periode een uitkristallisering van de lokale verantwoordelijkheid. Gemeenten hebben daarbij een breed takenpakket met daarin welzijnsbeleid, fysieke leefomgeving, maatschappelijke opvang, vorming en scholing, educatie, sport en recreatie, milieuzorg en cultuur.³⁹

In 1960 komt een nieuwe Wet op de financiële verhoudingen tot stand. Het gemeentefonds verandert van egalisatiefonds in een fonds dat belastinginkomsten verdeelt. Daarnaast gaan steeds meer medebewindstaken vergezeld van specifieke uitkeringen waar gemeenten niet vrij over kunnen beschikken, iets dat hen belemmert in hun autonome taakuitoefening.⁴⁰ Hoogerwerf laat zien hoe de gemeentelijke inkomsten zich tussen 1900 en 1974 ontwikkelen. In 1900 wordt 23% van de gewone inkomsten verkregen door gemeentelijke belastingen. Tot 1930 stijgt dit percentage naar 38%. In 1940 is dit gedaald naar 4% als gevolg van het afschaffen van de gemeentelijke inkomstenbelasting, in 1974 is het percentage 3%. Geconcludeerd mag worden dat gemeenten vanaf de Tweede Oorlog voor meer dan 90% van hun inkomsten afhankelijk zijn van de centrale overheid.⁴¹

Vanaf het einde van de jaren zeventig ontstaat er een breder gedragen streven tot decentralisatie. In 1980 komt de regering met haar *Decentralisatienota*. De regering spreekt zich daarin uit voor een correctie op de doorgeschoten centralisatie. Ze wil daarmee tegemoet te komen aan in de samenleving levende ideeën over bestuurlijke vrijheid, differentiatie en eigen verantwoordelijkheid.⁴²

Op de *Decentralisatienota* volgt in 1983 het *Decentralisatieplan*. Hierin kondigt de regering een forse decentralisatie van taken naar provincies en gemeenten aan.⁴³ Het decentralisatieproces verloopt niet soepel. In 1986 wordt het welzijnsbeleid gedecentraliseerd naar de gemeenten. Tegenover de verkregen zelfstandigheid staat een bezuiniging op het budget.⁴⁴ Het *Decentralisatieplan* wordt vanaf 1987 opgevolgd door bestuursakkoorden tussen het Rijk en de decentrale overheden. In deze akkoorden worden omgangsvormen tussen de overheden vastgelegd. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over decentralisatie van taken en de daaraan gekoppelde bezuinigingen bij de overdracht

38 Veldheer 1994, p. 103.

39 Veldheer 1994, p. 102.

40 Bekken & Van der Ende 1984, p. 72.

41 Hoogerwerf 1980, p. 335.

42 Dölle & Elzinga 2004, p. 52.

43 Dölle & Elzinga 2004, p. 53.

44 Veldheer 1994, p. 103-104.

ervan.⁴⁵ Het verminderen van toezicht op gemeenten krijgt in deze periode meer nadruk.⁴⁶

In 1991 komt de regering met een *Decentralisatie-impuls*. Deze impuls behelst een uitruil tussen enerzijds een budgetkorting en anderzijds een overdracht van taken aan de decentrale overheden. Versterking van het lokale bestuur en het vergroten van de effectiviteit van het overheidsbeleid staan centraal in het decentralisatiebeleid. De decentralisatie van taken wordt gekoppeld aan een efficiencykorting van tien procent van het voor de overgedragen taken beschikbare budget. Hierdoor speelt efficiëntie een nadrukkelijke rol.⁴⁷ De resultaten van de *Decentralisatie-impuls* worden door Dölle en Elzinga beoordeeld als minder verstrekkend dan door velen gewenst. Een belangrijke kanttekening plaatsen zij bij het ontbreken van een toename van de beleidsvrijheid bij de overdracht van taken. Oorzaken hiervoor zijn onder meer de koppeling van de taakoverdracht aan de als efficiencykorting opgelegde bezuinigingen en het onvermogen van de centrale overheid om zeggenschap ook daadwerkelijk over te dragen.⁴⁸ Naast de in deze periode ingezette decentralisatie van taken naar de decentrale overheden, kenmerken de jaren tachtig en negentig zich door het op afstand plaatsen van rijkstaken door privatisering, verzelfstandiging, deconcentratie en functionele decentralisatie.⁴⁹

Parallel aan de verschillende decentralisaties vanaf de jaren tachtig, worden op een en hetzelfde beleidsterrein ook bevoegdheden gecentraliseerd. Soms gebeurt dit in afwisseling met decentralisaties maar ook komt het voor dat centralisatie samenvalt met decentralisatie van bevoegdheden binnen hetzelfde beleidsveld.⁵⁰

Aan het begin van deze eeuw wordt de decentralisatie van taken voortgezet waarbij bestuursakkoorden tussen regering en decentrale overheden veelal het afsprakenkader vormen. Vooral gemeenten krijgen er gestaag mee taken bij. In het in 2007 overeengekomen bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten wordt een nieuwe decentralisatie-impuls aangekondigd.⁵¹ In 2009 sturen de bewindslieden voor Binnenlandse Zaken, Ter Horst (PvdA) en Bijsterveld (CDA), namens het kabinet een eerder aangekondigd decentralisatiekader. In de brief maakt het kabinet helder wat de afwegingen zijn bij decentralisatie. Allereerst wordt aangesloten bij de visie op de rol van de overheden zoals neergelegd in de in 2007 gesloten bestuursakkoorden met provincies en gemeenten. Daarnaast hanteert de regering een aantal criteria ter afweging bij de overdracht van specifieke taken. Afwegingspunten zijn: integraliteit; rechtsgelijk-

45 Dölle & Elzinga 2004, p. 53.

46 Boogers e.a. 2008, p. 10.

47 Boogers e.a. 2008, p. 10.

48 Dölle & Elzinga 2004, p. 54-55.

49 Den Hoed & Schouten 2010, p. 89.

50 Boogers e.a. 2008, p. 11.

51 Boogers e.a. 2008, p. 2.

heid; belangenbehartiging; bestuurlijke drukte; draagvlak; evenredigheid; doelmatigheid en doeltreffendheid.⁵²

Bij de eerste decentralisatiegolf in de jaren tachtig van de twintigste eeuw krijgen de provincies vooral taken in relatie tot de provincie als schakel tussen Rijk en gemeenten. Daarbij gaat het vooral om taken zoals coördinatie, advies, verdelen van middelen en het houden van toezicht. Wettelijke taken die worden toebedeeld liggen vooral op het terrein van milieu, stadsvernieuwing en ambulancevervoer. Naast de taken die erbij komen, gaan ook taken verloren zoals de provincie als beroepsinstantie bij volkshuisvesting- en onderwijszaken en het uitreiken van paspoorten en rijbewijzen.⁵³ Ook taken die in de decennia ervoor zijn toegevoegd aan het provinciale pakket, bijvoorbeeld in kader van de uitvoering van de Wet op de bejaardenoorden en de Kaderwet Specifiek Welzijn, worden weer afgebouwd of overgedragen.⁵⁴ In de jaren negentig liggen de belangrijkste provinciale taken op het terrein van ruimtelijke ordening en ontwikkeling, waterbeheer, verkeer en vervoer, infrastructuur, landelijk gebied, milieu en regionale economie. In 2000 wordt hier de uitvoering van de Wet Jeugdzorg aan toegevoegd, zij het dat al snel hierna de discussie op gang komt om de jeugdzorg over te dragen aan de gemeenten.⁵⁵ De uitvoering van de Wet inrichting landelijk gebied is een andere belangrijke taak die in het afgelopen decennium aan de provinciale bevoegdheden is toegevoegd.

Gemeenten hebben vanaf de *Decentralisatie-impuls* te maken met aanzienlijke taakverzwaringen. Voorbeelden hiervan zijn de decentralisatie van de onderwijs- huisvesting, het onderwijsachterstandenbeleid, de Welzijnswet, de Wet Voorziening Gehandicapten, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet Werk en Bijstand.⁵⁶

Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Op een deel van deze beleidsvelden vervullen ze al taken. Deze worden aangevuld met taken die worden overgedragen door het Rijk en de provincies.

Uit deze algemene beschrijving van centralisatie en decentralisatie blijkt dat de omvang van het takenpakket van de overheid als geheel in de loop van twee eeuwen is gegroeid. Het overheidsoptreden heeft zich steeds verder uitgebreid en zo heeft de overheid de verantwoordelijkheid op zich genomen voor een veelheid aan thema's en onderwerpen.⁵⁷ Daarbij is een algemene tendens van centralisatie te zien die van tijd tot tijd is afgewisseld met decentralisatie.⁵⁸ Na een aanvankelijke centralisatie onder Willem I, staan de over-

52 Raad van State 2013, p. 16-18.

53 Raad van State 2006, p. 25-26.

54 Sietsma 2012, p. 43.

55 Sietsma 2012, p. 46.

56 Boogers e.a. 2008, p. 4.

57 Dijkstelbloem & Holtslag 2010, p. 34.

58 Dijkstelbloem & Holtslag 2010, p. 33.

heden na 1848 zelfstandiger ten opzichte van elkaar. De provincies vervullen, door de wettelijke inperking van hun macht, een beperkte rol in het staatsbestel. Gemeenten ontwikkelen zich in de laatste decennia van de negentiende eeuw door het ontplooiën van allerlei initiatieven. Vanaf 1900, en zeker na de Eerste Wereldoorlog, is de centrale overheid steeds sturender in haar optreden en wordt de rol van de gemeenten teruggedrongen tot die van uitvoerder van medebewindstaken. Ook na 1945 is centralisatie de norm. De rol van provincies neemt weliswaar toe, maar als gevolg van de maakbaarheids-gedachte blijft centrale planning de boventoon voeren. In de jaren tachtig worden de eerste aarzelande stappen gezet die tot decentralisatie moeten leiden. De bestuursakkoorden die vanaf 1987 worden gesloten met de decentrale overheden betekenen een feitelijke overdracht van taken. Na de eeuwwisseling wordt deze decentralisatiebeweging doorgezet.

Na dit algemene beeld van de ontwikkeling die de verdeling van taken en bevoegdheden in Nederland sinds 1814 heeft doorgemaakt, wordt in de volgende paragrafen de evolutie binnen vier beleidsdomeinen geschetst. Het eerste beleidsdomein dat aan bod komt is de ruimtelijke ordening.

5.2 VERDELING VAN PLANBEVOEGDHEID IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

5.2.1 Inleiding

Zoals hiervoor aangekondigd, is het eerste onderzochte beleidsveld de ruimtelijke ordening. In deze inleidende paragraaf wordt op hoofdlijnen de rol geschetst die de overheid heeft als het gaat om ruimtelijke ordening. Ook wordt de planbevoegdheid, het element dat in deze paragraaf wordt onderzocht, toegelicht.

Ruimtelijke ordening kan gedefinieerd worden als het optimaliseren van de indeling van de ruimte zodat van die ruimte zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt voor verschillende functies waarbij een afweging plaatsvindt tussen uiteenlopende individuele en gemeenschappelijke belangen. Bij ruimtelijke ordening wordt bepaald op welke wijze grond gebruikt wordt.

In Nederland wordt ruimtelijke ordening gezien als een taak van de overheid, dit onder meer omdat de ruimte beperkt is in verhouding tot de claims die erop worden gelegd. Een belangrijk element van de overheidstaak op ruimtelijk gebied is de planbevoegdheid. Dit is de bevoegdheid om plannen te maken waarmee bepaald wordt hoe de ruimte wordt ingericht of bestemd. Voor de eerste wettelijke regeling van het ordenen van de ruimte zijn verschillende momenten aan te wijzen.⁵⁹ De Woningwet 1901 geeft als eerste algemene regels voor de uitbreiding van de gemeentelijke bebouwing van gemeenten van een bepaalde omvang en wordt daarom door velen genomen als start-

59 Lurks 2001, p. 7.

punt van wettelijke regeling van de planbevoegdheid.⁶⁰ Vóór die tijd werden door gemeenten bouwverboden opgelegd op grond van de autonome verordnungsbevoegdheid die aan hen was toegekend op grond van artikel 135 van de Gemeentewet.

Over de vraag of ruimtelijke ordening ooit een nationale zaak is geweest, wordt verschillend gedacht. De Gier noemt het ruimtelijk ordeningsrecht als wetgeving waar het decentralisatiebeginsel mogelijk het meest is uitgewerkt. Weliswaar is de autonome bevoegdheid beperkt, in medebewind is de beleidsvrijheid groot.⁶¹ Lurks signaleert dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een schoolvoorbeeld wordt genoemd van een wet met een decentrale opzet, maar dat dit beeld bijstelling behoeft.⁶² Van der Vleuten oordeelt dat in gecentraliseerde vorm nationale planning van de ruimte nooit echt van de grond is gekomen. In zijn visie is een aanzienlijk deel van de ruimte ingericht in de periode vóórdat planning als integraal sturingsinstrument zijn vorm kreeg. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de aanleg van de vervoersinfrastructuur van spoor- en vaarwegen in de negentiende eeuw.⁶³

Van den Burg neemt een andere positie in als hij stelt dat de oprichting in 1941 van de Rijksdienst voor het Nationale Plan gezien kan worden als de start van nationaal ruimtelijk beleid. Volgens hem wil dat niet zeggen dat de rijksoverheid daaraan voorafgaand geen invloed heeft gehad op de ruimtelijke vormgeving van Nederland. De aanleg van infrastructuur, de Woningwet van 1901, natuurbescherming, de aanleg van recreatieve voorzieningen en regionaal economisch beleid hebben allemaal hun bijdrage geleverd aan de ruimtelijke inrichting. Volgens hem komt vanaf de jaren zestig, met de Wet op de Ruimtelijke Ordening, ruimtelijk beleid als nationaal beleid in beeld.⁶⁴

Ook na de invoering van planning, waren volgens Van der Vleuten wetgeving en beleidsnota's een weerspiegeling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De veelheid aan plannen op elk bestuursniveau en de inspraak van het middenveld hierin, maakte de ruimtelijke planning in Nederland tot een veelkleurige lappendeken.⁶⁵

In het navolgende wordt beschreven hoe vanaf de totstandkoming van de Woningwet in 1901, de wetgever de planbevoegdheid op het terrein van de ruimtelijke ordening heeft toegedeeld aan de bestuurslagen en welke wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling zich in de loop der jaren heeft voorgedaan.

60 Zie bijvoorbeeld Van Wijnbergen 1991, p. 1.

61 De Gier 1995, p. 489.

62 Lurks 2001, p. 1.

63 Van der Vleuten 2004, p. 147-148.

64 Van den Burg 2004, p. 159-161.

65 Van der Vleuten 2004, p. 147-148.

5.2.2 Periode 1887-1917

*Woningwet 1901*⁶⁶

Om de bouw van kwalitatief goede woningen te stimuleren en de verbetering van de woontoestand te bevorderen wordt in 1901 de Woningwet vastgesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering vindt dat regeling van volkshuisvesting primair een gemeentelijk belang dient. Vanwege lokale verschillen worden aan de door gemeenten op te stellen verordeningen dan ook geen minimumeisen gesteld. De regering onderkent dat de verplichting om een verordening op te stellen een inbreuk is op de gemeentelijke autonomie maar rechtvaardigt dit omdat het ook een rijksbelang betreft namelijk dat van de volksgezondheid.⁶⁷

De nieuwe wet biedt in artikel 27 aan gemeenten de mogelijkheid om een bouwverbod uit te vaardigen voor percelen die in een gemeentelijk uitbreidingsplan zijn bestemd voor de aanleg van wegen. Hiermee moet helderheid worden verschaft over artikel 135 Gemeentewet. Op grond van dat artikel hebben gemeenten verordenende bevoegdheid in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid en de verdere gemeentelijke huishouding. In de voorafgaande decennia is op grond van de interpretatie van dit artikel door de Kroon verschillend besloten over beroepszaken bij bouwverboden. De regering vindt een bouwverbod een “doeltreffend middel om verwarde bebouwing, met haren nasleep, tegen te gaan”.⁶⁸

Naast het bouwverbod legt de Woningwet in artikel 28 aan gemeenten met een in de wet vastgesteld inwonertal – of als dit inwonertal te verwachten is – de verplichting op om een plan van uitbreiding vast te stellen. In dat plan moet de grond worden aangewezen die bestemd is voor de aanleg van straten, pleinen en grachten. De regering wil hiermee bevorderen dat gemeenten tijdig inspelen op bevolkingsgroei en de daarvoor noodzakelijke stadsuitbreiding.

Het in artikel 27 van de wet vervatte bouwverbod wordt op grond van artikel 27 lid 3 Woningwet onderworpen aan goedkeuring door gedeputeerde staten. De reden hiervoor is dat met het bouwverbod een “niet onbelangrijke beperking van het eigendomsrecht” wordt mogelijk gemaakt. Om hierbij de schijn van gemeentelijke willekeur te voorkomen “is het raadzaam aan het gemeentebestuur niet geheel en al de vrije hand te laten”.⁶⁹ Om dezelfde reden zijn de in artikel 28 opgenomen plannen voor stadsuitbreiding onderworpen aan goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring moet er

⁶⁶ Wet van 22 juni 1901, *Stb.* 1901, 158.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1899/00, 74, nr. 3, p. 9.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 1899/00, 74, nr. 3, p. 22.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 1899/00, 74, nr. 3, p. 23.

daarnaast ook voor zorgen dat gemeenten daadwerkelijk werk maken van de verplichting om een plan op te stellen..⁷⁰

Reflectie periode 1901-1917

De regelgeving over het bouwverbod en het uitbreidingsplan in de Woningwet 1901 betekent een beperking van de autonomie van gemeenten. De bevoegdheid om op grond van artikel 136 Gemeentewet een bouwverbod uit te vaardigen wordt beperkt tot bouwverboden op grond van een raadsbesluit tot stadsuitbreiding in de nabije toekomst. Voor gemeenten van een zekere omvang betekent de Woningwet tevens de verplichting tot het opstellen van een uitbreidingsplan. Wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden worden de voornaamste bevoegdheden, onder voorwaarde van goedkeuring door gedeputeerde staten of de Kroon, belegd bij de gemeente. De gemeente is daarmee primair de beleidsbepalende overheid op het gebied van ruimtelijke planning. Gemeenten hebben deze rol omdat regeling van volkshuisvesting primair een lokaal belang dient. Het motief dat gehanteerd wordt is te karakteriseren als motief ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

5.2.3 Periode 1917-1945

*Woningwet 1919*⁷¹

Onder meer in verband met de heersende woningnood stelt de regering in mei 1919 een wijziging van de Woningwet voor.⁷² Met deze wijziging worden de voorschriften die tot dan alleen golden voor de in artikel 28 lid 1 genoemde gemeenten, van toepassing verklaard voor alle gemeenten die een uitbreidingsplan vaststellen.

*Woningwet 1921*⁷³

In februari 1920 volgt opnieuw een voorstel tot wijziging van de Woningwet. Ook deze wijziging is nodig ter bestrijding van de woningnood.⁷⁴ Met de in 1921 doorgevoerde wijziging wordt onder een uitbreidingsplan niet langer enkel het stelsel van straten, grachten en pleinen verstaan, maar het geheel van bestemmingen dat nodig is voor de stadsuitbreiding. Gemeenten zijn

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1899/00, 74, nr. 3, p. 23.

⁷¹ Wet van 27 juni 1919, *Stb.* 1919, 422.

⁷² *Kamerstukken II* 1918/19, 440, nr. 3, p. 1-2.

⁷³ Wet van 19 februari 1921, *Stb.* 1921, 73.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1919/20, 388, nr. 3, p. 5.

daardoor niet langer vrij om deze bestemmingen al dan niet op te nemen in het plan. Ook worden gemeenten verplicht om bouwvergunningen te weigeren als die in strijd zijn met een goedgekeurd uitbreidingsplan. Het uitbreidingsplan wordt nu als algemeen verbindend beschouwd.

Gedeputeerde staten krijgen de bevoegdheid om voor die gemeenten die niet binnen gestelde termijnen meewerken aan herziening van het uitbreidingsplan, zelf een uitbreidingsplan vast te stellen. Ook wordt aan de wet een artikel toegevoegd waarmee gedeputeerde staten aan gemeenten die niet onder de werking van artikel 28 lid 1 Woningwet 1901 vallen (de gemeenten met een bepaald inwonertal), de verplichting op kunnen leggen om een (gewijzigd) uitbreidingsplan vast te stellen. Als de gemeente dit niet doet, kunnen gedeputeerde staten zelf een uitbreidingsplan vaststellen dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Kroon. Als reden voor deze wijziging voert de regering in de memorie van toelichting aan dat voorkomen moet worden dat de "onwil of kortzichtigheid" van de ene gemeente de uitbreiding van de andere gemeente verhindert. Ook moet met het artikel worden voorkomen dat gemeenten zich niet voorbereiden op toekomstige ontwikkeling.⁷⁵

*Woningwet 1931*⁷⁶

In de memorie van toelichting bij de wetswijziging in 1921 wordt al aangekondigd dat meer wijzigingen van de Woningwet in de nabij toekomst nodig zullen zijn.⁷⁷ In 1930 dient de regering inderdaad opnieuw een voorstel in om de Woningwet te wijzigen. De reden hiervoor vormen de ervaringen opgedaan in de praktijk van de wet. Voorstellen worden onder meer gedaan voor het schrappen van het bouwverbod en de invoering van streekplannen.⁷⁸ De wijziging van de Woningwet geeft aan gemeenten de bevoegdheid om een verordening op te stellen voor de bestemming van gronden binnen de bebouwde kom. Voor uitbreidingsplannen krijgen ze de bevoegdheid om te variëren in gedetailleerdheid van de plannen, dit afhankelijk van de planhorizon.

Een nieuwe planvorm die wordt ingevoerd is het streekplan. Aan twee of meer samenwerkende gemeenten wordt de bevoegdheid verleend om streekplannen op te stellen. Het is de regering gebleken dat gemeentelijke uitbreidingsplannen niet voldoende zijn om "tegemoet te komen aan belangen, als bijv. van verkeer, die zich uitstrekken buiten de grenzen van een enkele gemeente".⁷⁹ Als een dergelijk streekplan is goedgekeurd door gedeputeerde staten, zijn gemeenten verplicht om hun uitbreidingsplannen hierop aan te passen. Gedeputeerde staten zijn ook bevoegd om in het geval dat gemeenten

⁷⁵ *Kamerstukken II 1919/20*, 388, nr. 3, p. 8.

⁷⁶ Wet van 9 juli 1931, *Stb.* 1931, 266.

⁷⁷ *Kamerstukken II 1919/20*, 388, nr. 3, p. 5.

⁷⁸ *Kamerstukken II 1929/30*, 297, nr. 3, p. 7.

⁷⁹ *Kamerstukken II 1929/30*, 297, nr. 3, p. 9.

hun uitbreidingsplannen niet aanpassen aan het streekplan, die aanpassing zelf te doen. Ook worden gedeputeerde staten bevoegd om op verzoek van aanliggende gemeenten een andere gemeente te verplichten mee te werken aan het opstellen van een streekplan. In het geval dat gedeputeerde staten van mening zijn dat gemeenten één streek vormen, kunnen gedeputeerde staten op eigen initiatief die gemeenten ook verplichten om een streekplan vast te stellen dan wel te herzien. Als gemeenten hier niet aan meewerken, zijn gedeputeerde staten bevoegd zelf een streekplan vast te stellen of te herzien.

*1941: Rijksdienst voor het nationale plan*⁸⁰

In 1938 stelt de regering een staatscommissie in onder het voorzitterschap van de secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze commissie krijgt als opdracht het stelsel van de Woningwet te onderzoeken. Het rapport van deze commissie verschijnt eind april 1940 en is niet parlementair behandeld. Onderdelen ervan worden wel overgenomen in een besluit uit 1941 van de betrokken secretarissen-generaal. Dit besluit wordt genomen op grond van een verordening van de Rijkscommissaris voor het bezette gebied.

Met het besluit wordt een Rijksdienst voor het Nationaal Plan ingesteld. Deze dienst krijgt de taak tot “centrale ruimtelijke ordening en coördinatie van planologische maatregelen voor het gehele gebied des Rijks”. Daarvoor wordt een plan opgesteld voor het hele Nederlandse grondgebied. Het departement van Binnenlandse Zaken geeft voorschriften voor de wijze waarop het nationale plan wordt opgesteld, vastgesteld en gewijzigd én voor de rechtsgevolgen van het nationale plan. Aan provincies wordt de bevoegdheid verleend om streekplannen op te stellen. Tussen de diverse planvormen bestaat een hiërarchische relatie: rijksplan boven streekplan, streekplan boven uitbreidingsplan. Het lagere plan moet steeds in overeenstemming zijn met het hogere plan.

De door de provincies vast te stellen streekplannen worden goedgekeurd door de secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Rijksdienst is verantwoordelijk voor het ruimtelijk toezicht op de gemeentelijke en de streekbelangen. De president van de Rijksdienst krijgt de bevoegdheid om voor bepaalde gebieden een meldingsplicht in te stellen voor op te richten bouwwerken en grondaankopen.

Reflectie periode 1917-1945

De wetwijzigingen in de periode 1917 tot 1945 betekenen een verschuiving van de bevoegdheden van gemeenten naar het centrale niveau. Aanvankelijk

80 Besluit van 15 mei 1941, *Stb.* 1941, S 303, Verordeningenblad nr. 91/1941.

gaat het om een geleidelijke verschuiving, in de oorlogsjaren wordt overgegaan tot volledige centralisatie.

De wetwijziging in 1919 heeft geen invloed op de feitelijke verdeling van bevoegdheden. Wel wordt het bereik van de planverplichting uitgebreid. Het aanvankelijk beperkte aantal gemeenten dat voor uitbreidingsplannen onder het regime van de Woningwet valt, wordt nu uitgebreid tot alle gemeenten.

De wetwijziging van 1921 betekent een verdere inperking van autonome bevoegdheid van gemeenten. Voortaan moeten alle bestemmingen in het uitbreidingsplan worden opgenomen en gemeenten kunnen door gedeputeerde staten worden verplicht tot het vaststellen van een uitbreidingsplan. Dit betekent dat kan worden ingegrepen in het bestuur van de eigen huishouding. Een andere belangrijke inperking is de regeling dat het vaststellen van uitbreidingsplannen niet langer exclusief is voorbehouden aan gemeenten. In voorkomende gevallen kunnen gedeputeerde staten ook zelf gemeentelijke uitbreidingsplannen vaststellen. Hiermee wordt ingespeeld op eventuele onwil of kortzichtigheid van gemeenten. De bepaling dat uitbreiding niet alleen louter een lokaal belang dient maar moet worden gezien in samenhang met ontwikkelingen in naburige gemeenten, betekent dat gemeenten bij het bestuur van de eigen huishouding rekening moeten houden met andere dan de eigen belangen. De beweegreden voor de wetwijziging vat de regering kernachtig samen met de woorden "onwil of kortzichtigheid" van gemeenten. Dit motief is te karakteriseren als gericht op het verbeteren van de werking van de overheid. De regering kiest voor centralisatie als pragmatische oplossing om gemeenten die hun taak niet oppakken te omzeilen.

De invoering in 1931 van het streekplan als instrument van ruimtelijke ordening betekent dat gemeenten gedwongen worden om bij het opstellen van uitbreidingsplannen meer rekening te houden met de belangen van gemeenten in hun omgeving. Dit betekent dat zij een deel van hun autonomie opgeven ten faveure van de streek. De medebewindstaken van gedeputeerde staten nemen door de invoering van streekplannen toe. Het streekplan komt tegemoet aan belangen die op bovengemeentelijke schaal spelen. Het is gericht op regionale afstemming en valt daarmee onder het type motief ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

In 1941 wordt het beleid voor ruimtelijke ordening door de hiërarchische verhouding tussen de plannen volledig gecentraliseerd. Ook het toezicht is opgedragen aan het centrale niveau. Motieven voor decentralisatie zijn niet aan de orde.

5.2.4 Periode 1945-1983

WRO 1965⁸¹

Direct na de Tweede Wereldoorlog wordt de in de bezettingstijd ingevoerde regeling in grote lijnen gehandhaafd en vervolgens omgezet in een tijdelijke wet. Dit in afwachting van wetgeving die wordt voorbereid door de daarvoor benoemde staatscommissie. Door gebrekkige afstemming ondervindt het door de staatscommissie in 1950 aangeboden wetsontwerp veel weerstand bij de Haagse departementen.⁸² In 1956 dient de regering een voorstel voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in. Deze wet wordt in 1962 vastgesteld en treedt in 1965 in werking.

De regering verwijst in de memorie van toelichting bij de wet naar de gegroeide praktijk dat de drie overheidslagen een taak op gebied van ruimtelijke ordening hebben aanvaard. Een praktijk die niet meer is weg te denken. Maar de “snel wisselende aspecten van het maatschappelijke leven”⁸³ vragen om een vereenvoudiging van het systeem met drie bindende plannen zodat op doelmatig wijze overheidsbeleid kan worden gevoerd. De gewenste vereenvoudiging mag tegelijk

“geen afbreuk doen aan de goede onderlinge samenhang van de maatregelen in de drie bestuurskringen (...). Deze moeten onderling een sluitend geheel blijven vormen, dat de onderscheiden belangen al naar gelang van hun draagwijdte tot hun recht doet komen”.⁸⁴

In de nieuwe wet krijgen gemeenten de bevoegdheid om voor de bebouwde kom een bestemmingsplan(nen) vast te stellen. Ze zijn hiertoe niet verplicht. Naast de vorm van het bestemmingsplan kan voor de bebouwde kom ook gekozen worden voor het vaststellen van een beleidsmatig plan, het structuurplan. Voor het gebied buiten de bebouwde kom krijgen gemeenten de verplichting om een bestemmingsplan vast te stellen. Door gedeputeerde staten kan uitstel worden verleend voor de verplichting tot het vaststellen van een bestemmingsplan voor het buitengebied. Gedeputeerde staten kunnen aan gemeenten de verplichting opleggen om over te gaan tot het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan voor zowel de bebouwde kom als voor het buitengebied. Gemeenten kunnen hiertegen in beroep gaan bij de Kroon.

Provincies krijgen in de nieuwe wet de bevoegdheid om streekplan(-nen) vast te stellen. Streekplannen geven op hoofdlijnen de geplande ontwikkeling van een gebied en ze zijn beleidsmatig van aard. Ze geven de ordening van

81 Wet van 5 juli 1962, *Stb.* 1962, 286.

82 Van Wijnbergen 1991, p. 4.

83 *Kamerstukken II* 1955/56, 4233, nr. 3, p. 10.

84 *Kamerstukken II* 1955/56, 4233, nr. 3, p. 10.

streekbelangen en nationale belangen en zorgen voor de aansluiting van bestemmingsplannen van aangrenzende gemeenten. Zij bevatten geen juridische bindende voorschriften en om die reden is er geen sprake van preventief toezicht middels goedkeuring door de Kroon.

Op basis van het streekplan en ten dienste van een bovengemeentelijk plan kunnen gedeputeerde staten aan een gemeenteraad aanwijzingen geven over de inhoud van een bestemmingsplan. Zoals hiervoor beschreven kunnen gedeputeerde staten een gemeenteraad ook de opdracht geven om een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Door het combineren van beide bevoegdheden kunnen gedeputeerde staten, zij het via een omweg, een bindende norm opleggen aan gemeenten. Als een gemeente in verzuim blijft om een bestemmings- of structuurplan in lijn te brengen met een vastgesteld streekplan, rust op gedeputeerde staten de verplichting om een plaatsvervangend bestemmingsplan vast te stellen.

Het Rijk wordt verantwoordelijk voor de planologische coördinatie van nationale belangen. Daarvoor stelt het Rijk een nationaal beleid voor de ruimtelijke ordening op, de nota over de ruimtelijke ordening. Dit is een planvorm die niet in de wet is vastgelegd.⁸⁵ Net als het streekplan heeft dit nationale beleid geen directe juridisch bindende werking.

Naast het nationaal ruimtelijk beleid kan de regering facetplannen vaststellen. Deze zijn gericht op specifieke belangen die landelijk spelen. Op basis van de facetplannen kan het Rijk aanwijzingen geven aan decentrale overheden. Om het nationaal ruimtelijk beleid zeker te stellen krijgt de minister aanwijzingsbevoegdheid voor de inhoud van bestemmingsplannen. Tegen een dergelijke aanwijzing kunnen gemeenten in beroep bij de Kroon. Als gemeenten de aanwijzing niet opvolgden, worden gedeputeerde staten verplicht een plaatsvervangend bestemmingsplan vast te stellen.

Reflectie periode 1945-1983

De gevolgen van de invoering van de WRO zijn groot voor de decentrale bevoegdheden. De tijdens de Tweede Wereldoorlog ingevoerde planhiërarchie wordt geschrapt. Gemeenten zijn in principe als enige bevoegd tot het opstellen van bestemmingsplannen. Dit is in lijn met hun bevoegdheid tot "regeling en bestuur van de eigen huishouding". Het gemeentelijke bestemmingsplan is het enige plan met een directe juridische werking en geeft gemeenten daarmee het primaat voor de ruimtelijke ordening. Alleen via een omweg kunnen gedeputeerde staten inbreken in gemeentelijke planbevoegdheid.

Volgens Lurks speelde bij de opzet van de ruimtelijke ordening in 1965 vooral overwegingen van doelmatigheid een belangrijke rol. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij de wet. Flexibiliteit wordt verkregen door alleen aan gemeenten een direct werkende verordenende bevoegdheid te geven. De

85 Van Geest 1996, p. 350.

diverse planvormen staan niet in hiërarchie tot elkaar, maar in een voortdurende wisselwerking.⁸⁶ In de memorie wordt als argument ook gewezen op de wenselijkheid van vereenvoudiging van het stelsel. Deze beide motieven zijn aan te merken als motieven die zijn ingegeven door een streven aan een betere werking van de overheid.

Lurks merkt op dat tot aan de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 geen fundamenteel parlementair debat is gevoerd over het rechtskarakter van het planstelsel. Met de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd de autonome positie van de gemeente hersteld. De bevoegdheid tot ordening wordt eerst en vooral bij de plaatselijke overheid gelegd.⁸⁷

5.2.5 Periode 1983-heden

Al snel na de invoering van de WRO wordt duidelijk dat op het bovengemeentelijke niveau behoefte bestaat aan het nemen van concrete beslissingen over de bestemming van grond om zo provinciaal en nationaal beleid te verwezenlijken.⁸⁸ Dit leidt ertoe dat met name in de periode vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw door wijziging en door invoering van aanpalende wetten het nodige verandert in het ruimtelijke ordeningsrecht. Deze wijzigingen zijn vooral van invloed op de bevoegdheden die Rijk en provincies ter beschikking staan. De gemeentelijke bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen blijft daarbij ongewijzigd.⁸⁹

WRO 1985⁹⁰

Eind 1977 stuurt de regering een wijzigingsvoorstel voor de WRO naar de Tweede Kamer. Met de wijziging komt de regering tegemoet aan eerder gedane toezeggingen over aanpassing van de wet. Aanpassingen worden onder meer voorgesteld voor regeling van de planologische kernbeslissing; verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister; het streekplan en de verkorting van de procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan. De voorstellen zijn gericht op het efficiënter inrichten en versnellen van de besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening.⁹¹

In 1985 wordt de WRO gewijzigd. Toegevoegd wordt een artikel waarmee het Rijk zogeheten planologische kernbeslissingen kan nemen. Dit zijn indicatief bedoelde beslissingen op nationaal niveau. De medeoverheden zijn niet aan

⁸⁶ Lurks 2001, p. 62-63.

⁸⁷ Lurks 2001, p. 63.

⁸⁸ Lurks 2001, p. 65.

⁸⁹ Brussaard 1991, p. 13; Van Geest e.a. 2000, p.477; De Gier 1995 p. 490.

⁹⁰ Wet van 21 november 1985, *Stb.* 1985, 623.

⁹¹ *Kamerstukken II 1977/78*, 14 889, nr. 3, p. 13.

die beslissingen gebonden, maar ze moeten er wel rekening mee houden. Provincies kunnen aanwijzingen aan gemeenten in het vervolg ook baseren op ander ruimtelijk beleid dan het streekplan.

De minister krijgt de bevoegdheid om gemeenten rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het provinciaal bestuur, aanwijzingen te geven. Dit kan alleen als het beleid is vastgelegd in een planologische kernbeslissing of als de Tweede Kamer zich over de aanwijzing heeft kunnen uitspreken.

WRO 1994

Een kleine tien jaar na de wijziging van de WRO in 1985, dient de regering opnieuw een voorstel in tot wijziging van de WRO. Om de ervaren stroperigheid in de besluitvorming aan te pakken wordt voorgesteld de bestaande interventie-instrumenten die Rijk en provincies ter beschikking staan efficiënter in te richten.⁹² Met de wijziging in 1994 wordt de WRO aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht en wordt de zogeheten Nimby-regeling ingevoerd. De Nimby-regeling (artikelen 40 en 41 WRO) maakt het mogelijk dat voor projecten van bovengemeentelijk belang de realisering kan worden afgedwongen door een hogere overheidslaag.

Ook wordt in 1994 de Tracéwet⁹³ ingevoerd. Deze wet regelt dat de minister op basis van een tracébesluit aan een gemeente die niet wil meewerken aan de uitvoering van dat besluit, een bestemmingsplanwijziging kan opleggen. Het Rijk kan zo bindende concrete beleidsbeslissingen nemen over grote projecten van nationaal belang.⁹⁴

WRO 2000⁹⁵

In 1998 kondigt de regering de volgende wijziging van de WRO aan. Deze heeft tot doel de rijksprojectprocedure in de wet vast te leggen.

“Het gaat bij een rijksprojectenprocedure om een wettelijke regeling voor de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten die van zodanig belang zijn dat het Rijk de regie van de publieke besluitvorming van begin tot eind in eigen hand wenst te nemen. (...) Het gaat met name om een efficiënter gebruik van de tijd en het beter op elkaar afstemmen van procedures”.⁹⁶

92 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 015, nr. 3, p. 2.

93 Wet van 16 september 1993, *Stb.* 1993, 582, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen.

94 Van Geest 1996, p. 351.

95 Wet van 3 april 2000, *Stb.* 2000, 8.

96 *Kamerstukken II* 1999/00, 27 178, nr. 3, p. 2.

In 2000 wordt de projectprocedure toegevoegd aan de WRO. Met deze wetswijziging van de WRO wordt afscheid genomen van het niet-hiërarchische karakter van de planvormen. De wet regelt in de artikelen 2a en 4a dat gemeenten hun plannen bij een toekomstige herziening moeten aanpassen aan concrete beleidsbeslissingen door provincie en Rijk. Voor aanpassing van een bestaand bestemmingsplan kunnen gedeputeerde staten of de minister daartoe een aanwijzing geven.

*Wet ruimtelijke ordening 2006*⁹⁷

In 2003 dient de regering een wetsvoorstel in dat de, als verouderd beoordeelde, WRO moet vervangen. Het voorstel moet zorgen voor vereenvoudiging van procedures bij ruimtelijke plannen. Ook moet het meer mogelijkheden bieden om toezicht te houden op ruimtelijke ontwikkelingen en moet het de besluitvorming effectiever maken door een betere onderlinge afstemming van taken en verantwoordelijkheden.

In de memorie van toelichting gaat de regering in op een goede verdeling van verantwoordelijkheden. De regering is van mening

“dat het overheidsniveau, dat door de samenleving verantwoordelijk wordt gehouden voor de oplossing van een ruimtelijk vraagstuk, ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te maken (...) Het meest geschikte niveau (...) is in beginsel het laagste overheidsniveau omdat op dit niveau bij ruimtelijke normstelling beter rekening kan worden gehouden met relevante feiten en omstandigheden. Gezien de aard van de betrokken problematiek of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, kan aangewezen zijn dat een hoger bestuursniveau het onderwerp doelmatiger en doeltreffender kan behartigen”.⁹⁸

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) brengt een groot aantal wijzigingen met zich mee. De planologische kernbeslissing, het streekplan en de concrete beleidsbeslissing zijn vervallen. In plaats daarvan moet elk van de overheidslagen een structuurvisie opstellen. De structuurvisie heeft geen rechtstreekse binding. Ruimtelijk beleid wordt opgenomen in een structuurvisie en vervolgens op gemeentelijke schaal vertaald in een bestemmingsplan. Gemeenten kunnen in plaats van een bestemmingsplan ook een beheers-verordening vaststellen, deze is bedoeld voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden verwacht.

Provinciale staten en de minister kunnen een provinciaal- of rijksbestemmingsplan vaststellen (inpassingsplan genoemd). De provincies of de minister kunnen bij provinciale verordening respectievelijk bij algemene maatregel van bestuur algemene regels stellen voor de inhoud van bestemmingsplannen,

⁹⁷ Wet van 20 oktober 2006, *Stb.* 2006, 566.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 4.

beheers-verordeningen en projectbesluiten. Provinciaal of nationaal belang kan het nodig maken dat het bevoegde orgaan hier toe over gaat. De gestelde regels zijn van algemene strekking en zijn dan bindend voor de lagere bestuursorganen. De gemeentelijke bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen moeten hierop worden afgestemd.

Zowel gedeputeerde staten als de minister kunnen een pro-actieve (specifieke) aanwijzing geven over een door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan. De aanwijzing bestaat eruit dat binnen een gestelde termijn een bestemmings- of inpassingsplan wordt vastgesteld overeenkomstig gegeven voorschriften over de inhoud van dat bestemmings- of inpassingsplan. Dit kan als een provinciaal respectievelijk nationaal belang dit vraagt.

De goedkeuring van gedeputeerde staten voor bestemmingsplannen komt te vervallen. Zowel gedeputeerde staten als de minister kunnen een reactieve aanwijzing geven. Dit is alleen mogelijk als tevoren een zienswijze is ingediend. Een reactieve aanwijzing heeft als gevolg dat de onderdelen van het bestemmingsplan waar het betrekking op heeft, niet in werking treden. De reactieve aanwijzing dient ter vervanging van de Nimby-procedure.

Reflectie periode 1983-heden

Door de wijzingen vanaf de jaren tachtig is de gemeentelijke beleidsvrijheid voor het op- en vaststellen van bestemmingsplannen afgenomen. Streekplannen en nationale ruimtelijke plannen zijn niet meer enkel indicatief maar kunnen rechtsgevolg hebben voor de medeoverheden. Ook andere wetgeving, zoals de Tracéwet, de Ontgrondingenwet en de Deltawet grote rivieren, is van invloed op de positie van het bestemmingsplan. In dezelfde periode dat de instrumenten die provincie en Rijk ter beschikking staan fors toenemen, is het gemeentelijke instrumentarium aan weinig verandering onderhevig geweest.⁹⁹

De effecten van de diverse wetswijzigingen zijn in veel wetenschappelijke onderzoeken besproken en beoordeeld. In 1986 heet het nog: "In de afbakening van bevoegdheden tussen de drie overheden(...) komt het best de decentrale opzet van de WRO en het Bro tot uitdrukking".¹⁰⁰ Maar dezelfde auteur, Jensema-Vos, verwijst naar onderzoek van de VNG waarin wordt geconstateerd dat streekplannen en de doorwerking van rijksbeleid steeds meer worden verdrongen door andere kader stellende regelingen en beleid zoals milieuplannen en woningbouwnota's.¹⁰¹

Van Geest ziet in de wijzigingen van de WRO tot 1985 dat het bestemmingsplan nog steeds de concretisering is van het ruimtelijk beleid dat Rijk, provincie en gemeente voeren. Rijk en provincie kunnen wel ruimtelijke beslissingen

99 Van Geest e.a. 2000, p. 478.

100 Jensema-Vos 1986, p. 455.

101 Jensema-Vos 1986, p. 453.

nemen maar moeten beargumenteren waarom ze doorwerken naar de plannen van de medeoverheden.¹⁰²

Tien jaar later is volgens Van Geest aan de basisgedachte van de WRO, de decentralisatie, fors geknabbeld. Zonder een oordeel te willen vellen, stelt hij: "Het kan zijn dat de wet van 1965 leed aan over-decentralisatie of onder-decentralisatie, erkend moet worden dat ook op dit punt het model uit 1965 door de wetgever aangepast is."¹⁰³ Decentralisatie is op zijn minst teruggedrongen doordat er sprake is van een opnieuw ingevoerde vorm van planhiërarchie.¹⁰⁴ De Gier oordeelt dat in de WRO decentralisatie ver is doorgevoerd, en, gelet op de wetwijzigingen na 1965, voor de wetgever misschien wel te ver.¹⁰⁵ Volgens Van Geest is het decentralisatie-uitgangspunt zoals dit in 1962 in het wettelijke stelsel is neergelegd "niet ten onrechte gemitigeerd".¹⁰⁶

De Gier stelt vast dat de wettelijke bevoegdheid van gemeenten om bestemmingsplannen op- en vast te stellen in de jaren negentig niet wezenlijk is veranderd. Maar de beleidsruimte bij het maken van bestemmingsplannen is door wetwijzigingen wel ingeperkt. Daardoor is de decentrale bevoegdheid van gemeenten materieel ingeperkt.¹⁰⁷ Als voorbeeld hiervan noemt De Gier de Tracéwet. Deze beperkt de gemeenten in hun bevoegdheden omdat de beslissing over een tracé volledig is onttrokken aan het gemeentebestuur. Alleen door mee te werken, kan de gemeente nog enige invloed uitoefenen. Als de gemeente niet meewerkt, staat ze volledig buiten spel. De wijziging van de Tracéwet in 2000 heeft de gemeenten helemaal buiten spel gezet.¹⁰⁸

De positie van het bestemmingplan als direct bindende norm is als zodanig dus niet veranderd. Maar de beleidsvrijheid van gemeenten is ingeperkt door de vergroting van de juridische betekenis en daarbij horende doorwerking van plannen van de hogere overheidslagen. Decentralisatie als norm is daarom minder belangrijk geworden.¹⁰⁹ Of dit erg is, kan verschillend worden beoordeeld. Zo is het de vraag of het alleenrecht van gemeenten om bestemmingsplannen vast te stellen in verhouding staat tot het gegeven dat ook boven-gemeentelijke of nationale belangen een grote rol kunnen spelen.¹¹⁰

Op het eerste gezicht lijkt de komst in 2006 van de nieuwe Wro de decentralisatie van het ruimtelijk beleid te bevorderen. Gemeenten kunnen kiezen tussen een bestemmingsplan en een beheers-verordening. De planningsinstrumenten van de hogere overheden worden geschrapt en ook in de memorie

102 Van Geest 1996, p.359.

103 Van Geest 1996, p. 353.

104 Van Geest 1996, p. 351.

105 De Gier 2000, p. 451.

106 Van Geest 1996, p.359.

107 De Gier 2000, p. 453.

108 De Gier 2000, p. 455.

109 De Gier 1995, p. 490.

110 De Gier 2002, p. 279.

van toelichting wordt het lokale niveau als het meest geschikte betiteld. Maar de invoering van inpassingsplannen en de bij minister en provincie neergelegde bevoegdheid om algemene regels te stellen betekenen een inbreuk op de verordenende bevoegdheid van de gemeente.

De bevoegdheid om op basis van provinciaal of nationaal belang algemene regels te stellen wordt door Teunissen als de meest ingrijpende betiteld. Het betekent dat provincie of Rijk “steeds als zij dat van oordeel zijn (...) nieuwe instructieregels vaststellen of bestaande instructieregels aanpassen”.¹¹¹ Gemeenten zijn verplicht om hun bestemmingsplan hierop aan te passen. Teunissen ziet de nieuwe regeling als een aantasting van het grondwettelijk decentralisatiebeginsel omdat sprake is van een “blanco aanwijfsbevoegdheid”, iets dat de regering bij de kamerbehandeling van de Grondwet als strijdig met de Grondwet bestempelde.¹¹² De Gier merkt op dat de toets voor landelijk of provinciaal ingrijpen abstracties zijn die om een verdere afbakening vragen.¹¹³

Volgens De Gier is in het stelsel van wetten die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening, de bevoegdheid van gemeenten aanzienlijk ingeperkt. Het is niet langer de gemeente die uitsluitend bevoegd is om voor de burger bindende normen te stellen. Het adagium “centraal wat moet, decentraal wat kan” is weliswaar leidend, maar het is de hogere overheid die bepaalt hoe dit wordt ingevuld. Wel is het zo dat de gemeente primair het bevoegde orgaan is en haar verantwoordelijkheid niet hoeft te beargumenteren, een verplichting die de andere overheden op hun beurt weer wel hebben.¹¹⁴

De wijzigingen van de WRO die vanaf de jaren tachtig worden doorgevoerd worden door de opeenvolgende regeringen ingediend om de besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening te vereenvoudigen en versnellen. Daarbij wordt vooral geprobeerd om de planvorming door het Rijk en de provincies te bespoedigen. Het type motief dat hierbij hoort is treven naar een betere of doelmatige overheid.

Ook speelt een rol dat provinciale en nationale belangen geborgd kunnen worden. In 2000 resulteert een en ander in het loslaten van het niet-hiërarchische karakter van de planvormen. Het borgen van het provinciale of nationale belang is een vorm van herschikken van de spreiding van macht.

De Wro die in 2006 wordt afgekondigd heeft opnieuw als doel de procedures voor de ruimtelijke ordening te vereenvoudigen. Daarnaast is het de bedoeling dat het overheidsniveau waarop een probleem speelt bevoegd is het probleem ter hand te nemen. De motieven die worden gehanteerd zijn daarmee het verbeteren van de overheidsorganisatie en het aanpassen aan de schaal waarop een probleem zich voordoet.

111 Teunissen 2007, p. 170.

112 Teunissen 2007, p. 127.

113 De Gier 2012, p. 365.

114 De Gier 2012, p. 363-364.

5.2.6 Bevindingen verdeling van planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening

De wetgeving voor ruimtelijke ordening is in te delen een aantal periodes. Vanaf de invoering van Woningwet tot de crisisjaren is de wetgeving gericht op het gemeentelijk bestemmingsplan. De gemeente is de overheid die juridisch bindende voorschriften kan opstellen. De achtereenvolgende wijzigingen van de Woningwet perken de autonome gemeentelijke bevoegdheden steeds iets verder in. De gemeente als op zichzelf staande entiteit moet steeds meer rekening gaan houden met de ontwikkelingen en de belangen van zijn omgeving.

De tweede periode is die van de volkomen centralisatie. Voorgesteld door de in 1938 ingestelde staatscommissie en ingevoerd in de oorlogsjaren wordt de wetgeving ook in de jaren van wederopbouw gehandhaafd.

In 1965 betekent de invoering van de Wet op de ruimtelijke ordening een fundamentele wijziging in de verhoudingen. Gemeenten krijgen weer de belangrijkste bevoegdheden toebedeeld. Ingrijpen door provincie en Rijk is mogelijk, maar dit moet worden beargumenteerd.

De jaren tachtig van de vorige eeuw vormen de periode waarin het ruimtelijke bestel tegen zijn grenzen op lijkt te lopen. Door de invoering van nieuwe wetten en wijziging van de WRO wordt de gemeentelijke positie verzwakt ten gunste van die van provincie en vooral van het Rijk. De verhoudingen worden met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening in 2006 opnieuw herschikt. Gemeenten hebben echter niet meer dezelfde autonomie zoals ze die in de vooroorlogse jaren en na 1965 genoten.

Gesteld kan worden dat voor de ruimtelijke ordening aanvankelijk sprake was van een sluipende centralisatie. Die wordt in de jaren zestig teruggedraaid, maar steekt later de kop weer op. Van grote invloed lijkt de regionalisatie en latere nationalisatie van ontwikkelingen en de daarmee samenhangende belangen.

De motieven die voor decentralisatie worden opgevoerd hebben in vrijwel elke periode te maken met het verbeteren van de overheidsorganisatie of zijn erop gericht dat problemen worden opgepakt op de schaal waar zij zich voordoen. In de periode na 1983 worden bevoegdheden gecentraliseerd naar provincies en het Rijk om de belangen van die bestuurslagen zeker te stellen. Het motief hiervoor is het herschikken van de machtsverhoudingen.

5.3 VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN IN DE PLANNING VAN HET LAGER ONDERWIJS

5.3.1 Inleiding

Na de bespreking van de planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening wordt in deze paragraaf onderzocht hoe in de afgelopen tweehonderd jaar de be-

voegdheden bij het stichten van scholen zijn verdeeld. In deze inleidende subparagraaf wordt eerst ingegaan op de rol die de overheid heeft bij het onderwijs. In de hierop volgende subparagrafen wordt de ontwikkeling van de verdeling van bevoegdheden geschetst.

Artikel 23 lid 1 van de Grondwet stelt dat het onderwijs “een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering” is. Op grond van hetzelfde artikel 23 is het geven van onderwijs vrij. Toezicht op het onderwijs en toetsing van de bekwaamheid van docenten zijn de enige beperkingen die de Grondwet toestaat voor het onderwijs. Als de overheid echter bijdraagt aan de financiering van het onderwijs kunnen ook “eisen van deugdelijkheid” worden gesteld aan het onderwijs. Daarbij moet rekening worden gehouden met de vrijheid van richting van bijzondere scholen. Zo heeft de overheid geen invloed op lesmateriaal en selectie van de onderwijzenden.

De vrijheid van onderwijs en de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs hebben in de afgelopen twee eeuwen grote invloed gehad op de politieke besluitvorming over het onderwijs. Bekendste voorbeeld hiervan is de Pacificatie van 1917 waarbij een oplossing is gevonden voor de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs. Idenburg ziet het recht doen aan de vrijheid van onderwijs als een van de “voortdurende preoccupaties” van het staatsgezag sinds de schoolstrijd.¹¹⁵

Van Kemenade stelt dat er niet zoiets bestaat als hét onderwijs. Naast de verschillende typen van onderwijs – hoger, voortgezet en primair – zijn er uiteenlopende onderwijskundige stromingen. Ook kan onderwijs benaderd worden vanuit de activiteit die ervoor verricht wordt: als een proces van kennisoverdracht, als de schoolorganisatie die in die kennisoverdracht voorziet of als het bestel dat het functioneren van de kennisoverdracht regelt.¹¹⁶ De veelvormigheid van het onderwijs betekent dat geen algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan over de verdeling van bevoegdheden in het onderwijs. Voor dit onderzoek wordt er daarom voor gekozen om een onderdeel uit het brede onderwijs te lichten en te bezien hoe voor dit onderdeel de verdeling van bevoegdheden in de loop der tijd wettelijk is geregeld. Het onderdeel waarop de focus wordt gelegd, is de bevoegdheden tot stichting en huisvesting van lagere scholen.¹¹⁷ Hierna wordt de keuze voor de focus op stichting van scholen toegelicht.

Openbaar onderwijs is een voorziening waar de overheid zorg voor draagt. Artikel 23 lid 4 van de Grondwet stelt dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs moet worden aangeboden in “een genoegzaam aantal openbare scholen”. Akkermans schrijft hierover: “Onderwijswet-

¹¹⁵ Idenburg 1964, p. 288, zie hierover ook Van Gijlswijk 2004, p. 76.

¹¹⁶ Van Kemenade 1981, 34.

¹¹⁷ De term lagere school is in onbruik geraakt in het onderwijs en vervangen door basisschool en primair onderwijs. De term is echter gangbaar tussen 1801 en 1981, een periode die het grootste deel van dit onderzoek beslaat en wordt om die reden ook hier gebruikt.

geving is in hoge mate een voorzieningenwetgeving: zij garandeert materiële voorzieningen.”¹¹⁸ Omdat onderwijswetgeving vooral betrekking heeft op de regulering van het treffen van voorzieningen is het logisch dat dit onderzoek zich daar ook op richt. De belangrijkste – en vermoedelijk ook oudste – voorziening in het onderwijs waar de overheid bemoeienis mee heeft gehad, is de huisvesting van scholen. Dat maakt het stichten en huisvesten van scholen een logisch beginpunt voor dit onderzoek. De keuze om daarbij de focus te leggen op het lager onderwijs is ingegeven door het feit dat deze onderwijsvorm eeuwenlang het belangrijkste schooltype is geweest. Zowel in aantal leerlingen als in de vormende en maatschappelijke bijdrage die ervan uit gaat, maar ook in de wetgeving die zich in eerste instantie uitsluitend op lager onderwijs richtte.

In het onderwijs zijn drie gezagslagen met invloed op het onderwijs, te onderscheiden. Dit zijn respectievelijk het uitvoerend gezag, het bevoegd gezag en het hoger gezag. Het uitvoerend gezag wordt gevormd door de schoolleiding en de onderwijzenden. Onder het bevoegd gezag wordt het schoolbestuur verstaan. Het schoolbestuur kan bijvoorbeeld een stichting, een vereniging, een (religieuze) instelling, een gemeente of het Rijk zijn. Het hoger gezag wordt gevormd door Rijk, provincie of gemeente. Het bevoegd gezag is onderworpen aan het hoger gezag.¹¹⁹ Het hoger gezag heeft vijf functies: regelen, financieren, toezien, examineren en rechtspreken in geschillen.¹²⁰ Dit onderzoek richt zich op het hoger gezag omdat deze gezagslaag de bevoegdheid heeft om algemeen verbindende voorschriften voor het onderwijs vast te stellen.

In het onderwijs wordt decentralisatie in meerdere betekenissen gebruikt. Een veel gebruikt indeling is die waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen territoriale en functionele decentralisatie. Bij territoriale decentralisatie is sprake van overdracht van bevoegdheden aan met name de gemeente. Met functionele decentralisatie wordt in het onderwijs bedoeld op het vergroten van de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen en onderwijsinstellingen door aan hen meer eigen verantwoordelijkheid over te laten.¹²¹ In strikte zin kan betwist worden of dit laatste decentralisatie genoemd kan worden omdat bevoegdheden worden overgedragen aan een orgaan dat niet tot de overheid behoort. Het zou om die reden ook gezien kunnen worden als het afstoten van overheidstaken.

Na deze inleiding wordt geschetst hoe de verdeling van de bevoegdheid om scholen te stichten zich in ruim twee eeuwen heeft ontwikkeld. Op grond van deze ontwikkeling worden in het afsluitende deel een aantal observaties gedaan en bevindingen gepresenteerd.

118 Akkermans 1986, p. 401.

119 Leune 1981, p. 333, Van Wieringen 1996, p. 38.

120 Idenburg 1964, p. 286.

121 De Groot 2005, p. 5-8; Noorlander 2011, p. 195.

5.3.2 Periode vóór 1848

De regeling van het lager onderwijs van de Republiek der Verenigde Nederlanden is een verantwoordelijkheid van de staten van de afzonderlijke gewesten en van de besturen van steden en dorpen. Elk van deze entiteiten stelt zijn eigen schoolreglement vast. De Staten-Generaal zijn alleen verantwoordelijk voor het onderwijs in de Generaliteitslanden en stellen hier de reglementen voor vast.¹²² Boekholt schetst de dekking van het lager onderwijs in die tijd, tot in de kleinste plaatsen zijn er scholen en gewestelijke reglementen schrijven voor dat kinderen van bedeeden verplicht zijn deze te bezoeken.¹²³ Leune betoogt dat de gewestelijke en stedelijke onderwijssystemen, ondanks het ontbreken van centrale regie, toch veel overeenkomsten kennen, dit dankzij het overnemen van elkaars reglementen.¹²⁴

Na de Bataafse Omwenteling wordt in artikel 60 van de *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* (1798) uitdrukking gegeven aan het maatschappelijke belang van goed onderwijs: “De Maatschappij wil, dat de verlichting en beschaaving onder haare Leden zoo veel mogelijk bevorderd worde.”¹²⁵ In de Staatsregeling van 1801 krijgt de centrale overheid de opdracht te zorgen voor “eene daartoe geschikte inrichting voor de bevordering van Kunsten, Wetenschappen, Opvoeding, Koophandel, Landbouw en Fabrieken”.¹²⁶ Vanaf dat moment heeft de centrale overheid een regulerende rol voor het onderwijs. Vanaf 1814 geldt het onderwijs in de opeenvolgende Grondwetten als een “voorwerp van aanhoudende zorg” van de regering. Op de achtergrond speelt de gedachte van natievorming een belangrijke rol. Het nationale onderwijs als wegbereider van de eenheidsgedachte.¹²⁷

*1801: Wet houdende verordeningen omtrent het onderwijs in de Lagere Scholen*¹²⁸

In 1801 krijgt Nederland als uitwerking van de Staatsregeling zijn eerste onderwijswet. Dit wordt gezien als het eerste moment waarop de centrale overheid landelijk de zorg voor het onderwijs op zich neemt.¹²⁹ Door de opeenvolgende politieke omwentelingen is de verdere invloed van deze wet

¹²² Idenburg 1964, p. 21; Van Kemenade 1981, p. 36; Leune 2002, p. 11-12.

¹²³ Boekholt 2002, p. 5.

¹²⁴ Leune 2002, p. 12-13.

¹²⁵ In: De Boer & Sap 2007, p. 87.

¹²⁶ In: De Boer & Sap 2007, p. 121.

¹²⁷ Boekholt 2002, p. 5.

¹²⁸ Wet van 15 juni 1801.

¹²⁹ Leune merkt op dat de onderwijsregelingen voor de Generaliteitslanden van 1655 en 1725 eigenlijk het begin zijn van nationaal onderwijsbeleid (zie Leune 2002, p. 13). Er is op dat moment echter nog geen sprake van centraal beleid dat geldend is voor het hele grondgebied van de Republiek. De Staten-Generaal treden in de plaats van het afwezige gewestelijke bestuur.

zeer gering gebleven.¹³⁰ De schoolwet van 1801 probeert een eerste, weinig succesvolle, verschuiving in de verhouding tussen staat, steden en gewesten te bewerkstelligen. De wet maakt de oprichting van nationale scholen mogelijk, maar alleen als de onderwijsmiddelen van steden en gewesten overgeheveld zijn in een nationaal schoolfonds. Dit laatste wordt door lokale en gewestelijke tegenwerking echter niet gerealiseerd, zodat de nationale overheid beperkte middelen heeft om scholen te stichten.¹³¹

Het eerste artikel van de schoolwet geeft aan alle gemeentebesturen de opdracht om er voor te zorgen dat “genoegzame Scholen aanwezig zijn”.¹³² Volgens artikel 18 kan iedere burger bijzondere scholen oprichten, maar hiervoor is voorafgaande toestemming van het gemeentebestuur nodig.

*1803: Reglement voor het openbaar Lager Schoolwezen, binnen de Bataafsche Republiek*¹³³

In 1803 wordt het *Reglement voor het openbaar Lager Schoolwezen, binnen de Bataafsche Republiek* van kracht. Het reglement is het gevolg van de Staatsregeling van oktober 1801. Met die Staatsregeling krijgen de gewesten een deel van hun autonome bevoegdheden, waaronder bevoegdheden betreffende het onderwijs, terug. De toelichting op de nieuwe schoolwet hierover:

“daar bij de vorige Staatsregeling alle macht over de geheele Republiek in één punt was geconcentreerd (...) het algemeen grondbeginsel van éénheid in het Bestuur meer is gewijzigd, en speciaal de gewone Politie, Oeconomie en Finantie, aan de beschikking der Departementale Besturen is gedemandeerd.”¹³⁴

Maar de herwonnen autonomie van de gewesten betekent niet dat de centrale overheid haar greep op het onderwijs loslaat. Het bewind is van mening dat het publieke onderwijs van zekere kwaliteit en eenvormigheid moet zijn en daarom niet “behoort te worden blootgesteld aan de onzekerheid van temporaire, locale, of personeele begrippen”.¹³⁵ Gezocht is naar een balans tussen wat centraal en wat decentraal geregeld moet worden.

Voor het oprichten van een openbare lagere school moet aan een aantal formele eisen worden voldaan. Die eisen hebben betrekking op de goed gedrag, bekwaamheid en bevoegdheid. Aanstelling van onderwijzers is geregeld in het Departementaal Huishoudelijk Reglement. Het Departementaal Bestuur is op grond van artikel 8 van het Reglement voor het schoolwezen belast met de zorg voor voldoende aanbod van behoorlijk onderwijs. Hetzelfde artikel

130 Boekholt 2002, p. 3.

131 Boekholt & Booy 1987, p. 101; Boekholt 2002, p. 7; Van Gijlswijk 2004, p. 59.

132 In: Van Hoorn 1907, p. 88.

133 Reglement van 29 juli 1803.

134 In: Van Hoorn 1907, p. 158.

135 In: Van Hoorn 1907, p. 158.

waarschuwt echter ook dat “door onbepaalde toelating van Scholen, vooral ten Platten Lande, derzelve aantal niet te zeer vermeerdere”.

*1806: Wet voor het lager Schoolwezen en Onderwijs in de Bataafsche Republiek*¹³⁶

Ook de onderwijswet die in 1806 wordt afgekondigd is een gevolg van een nieuwe Staatsregeling, ditmaal die van 1805. Staatsraad van de Bataafsche Republiek Wichers schrijft in een brief aan Raadspensionaris Schimmelpenninck dat de voorgestelde wet “een genoegzame inzage geeft aan het algemeen Bestuur om het Onderwijs op lagere Scholen naar vereisch van zaken te regelen”. De wet geeft echter ook departementale besturen voldoende invloed en regelt volgens Wichers hun medewerking aan de wet.¹³⁷

De schoolwet van 1806 versterkt de grip van de overheid op het onderwijs. Lagere scholen mogen volgens artikel 12 van de wet alleen nog met “uitdrukkelijke vergunning van het respectief Departementaal, Landschaps of Gemeente-Bestuur” bestaan.¹³⁸ Onder openbare scholen verstaat artikel 2 van het bij de wet horende reglement alle scholen die geheel of deels worden gefinancierd door “Lands, Departementale, Plaatselijke, Geestelijke, Kerkelijke of eenige andere openbare kas hoegenaamd”.¹³⁹ Private scholen zijn volstrekt zelfstandig en ontvangen geen overheidsfinanciering. In 1811 is bijna tweederde van de lagere scholen volgens de dan geldende definitie te labelen als openbaar.¹⁴⁰

Het departementale bestuur moet, op grond van artikel 2 van de wet, voorzien in voldoende onderwijs. Gewaarschuwd wordt dat toelating zonder restricties niet moet leiden tot een te groot aanbod. De gewestelijke overheid wordt ook verantwoordelijk voor het vaststellen van een Huishoudelijk Schoolreglement waarin de bepalingen van de wet verder kunnen worden uitgewerkt. De grotere steden en plaatsen kunnen op hun beurt plaatselijke schoolreglementen vaststellen.

Idenburg citeert de ontwerper van de wet van 1806, Van den Ende, om te tonen dat de wet een versterking van de grip van het centrale gezag ten doel heeft. Volgens een missive van de hand van Van den Ende heeft de wet als uitgangspunt dat lager onderwijs “uitsluitend een zaak van de Hoogste Macht [is] en door deze alleen moet geleid en geregeld worden”. Deze macht komt tot uitdrukking in de door de staat aangestelde schoolopzieners.¹⁴¹ Verzet van de decentrale overheden tegen de centraliserende tendens van de wetswijziging blijft, in tegenstelling tot in 1801, uit. Oorzaak hiervoor is de vrees voor ingrijpen in het bestel door het napoleontische bewind. Een dergelijk

¹³⁶ Wet van 3 april 1806.

¹³⁷ In: Van Hoorn 1907, p. 209.

¹³⁸ In: Van Hoorn 1907, p. 214. Zie ook Idenburg 1964, p. 28; Leune 2002, p. 16.

¹³⁹ In: Van Hoorn 1907, p. 218.

¹⁴⁰ Rutgers 2004, p. 29.

¹⁴¹ Idenburg 1964, p. 30.

ingrijpen zou kunnen leiden tot een onderwijsstelsel geschoeid op het Franse model waarbij aan het specifiek eigene van het Bataafsche systeem voorbij zou worden gegaan.¹⁴²

De schoolwet van 1806 wordt na het vertrek van de Franse bezetters door het nieuwe bewind herbevestigd bij koninklijk besluit van 20 maart 1814. De wet van 1806 wordt dan ook beschouwd als grondslag voor de Nederlandse schoolinrichting. In de decennia erna spelen de schoolopzieners een belangrijke rol bij de vernieuwing van het lager onderwijs.¹⁴³ Eén van die vernieuwingen is de invoering van het klassikale onderwijs. Gevolg hiervan is dat de eigenaren van de scholen, veelal gemeenten of kerkgenootschappen, hun schoolgebouwen voor eigen rekening moeten aanpassen aan de nieuwe eisen die dit type onderwijs met zich mee brengt.¹⁴⁴

De centraliserende werking van de schoolwet van 1806 levert volgens Idenburg enerzijds een bijdrage aan de latere afsplitsing van België, anderzijds heeft zij “medegeholpen om het provincialisme te overwinnen”. Storimans wijst op het verzet uit confessionele kringen tegen de wet omdat de voorschriften voor de stichting van scholen in hun nadeel werken.¹⁴⁵

Reflectie periode vóór 1848

Door de invoering van de schoolwet in 1801 spelen gemeenten voor de stichting van scholen een belangrijke rol. Ze zijn als eerste verantwoordelijk voor het aanbod van scholen. Voor het stichten van bijzondere scholen moet een vergunning worden verleend door de gemeente. De mislukte poging om een nationaal schoolfonds op te richten laat zien dat de decentrale overheden in het bestuur van het onderwijs een sterke positie hebben. Door het toezicht op onderwijs heeft het centrale gezag grote invloed op de kwaliteit ervan.

De decentralisatie van bevoegdheden, als gevolg van de wetswijziging in 1803, betekent dat de gewestelijke overheden als eerste verantwoordelijk worden voor het aanbod van onderwijs. Het centrale gezag geeft echter de waarschuwing mee dat het aanbod niet te groot moet zijn. Hiermee wordt onbewust vooruitgelopen op de stichtingsnormen die pas veel later in regelgeving zullen worden vervat. Het belang van onderwijs wordt te groot gevonden om de vorm en kwaliteit ervan teveel van regionale of lokale omstandigheden af te laten hangen. Toezicht op de zogenoemde schoolorde is daarvoor een goed instrument om te sturen op kwaliteit en uniformiteit. Volgens Storimans blijft de centrale invloed op de inhoud van het onderwijs groot.¹⁴⁶

¹⁴² Boekholt & Booy 1987, p. 101-102.

¹⁴³ Boekholt & Booy 1987, p. 102.

¹⁴⁴ Boekholt & Booy 1987, p. 107.

¹⁴⁵ Idenburg 1964, p. 32-33; Storimans, 2002, p. 93.

¹⁴⁶ Storimans 2002, p. 91.

De wetswijziging van 1806 heeft voor de stichting van scholen weinig gevolgen. Zoals diverse schrijvers aanvoeren was de algemene doelstelling van de wet wel het vergroten van de centrale invloed op met name de inhoud van het onderwijs.

In de besproken periode is vooral sprake van centralisatie. Er worden daarom weinig motieven gegeven voor decentralisatie. Bij de wijziging in 1803 speelt het zoeken naar balans tussen centrale en decentrale regeling een rol. Dit is ook een overweging in 1806. Gezocht wordt naar de juiste verhouding tussen de bestuurslagen.

5.3.3 Periode 1848-1887

*1857: Wet tot regeling van het lager onderwijs*¹⁴⁷

De Grondwet van 1848 garandeert de vrijheid van onderwijs. Opnieuw is een grondwetswijziging reden om te komen tot nieuwe wetgeving voor het onderwijs. In afwachting van die nieuwe wetgeving verzoekt Thorbecke, als verantwoordelijk minister, de colleges van gedeputeerde staten om “in den geest der tegenwoordige Grondwet, de meest mogelijke vrijgevigheid” in acht te nemen bij het verlenen van goedkeuring voor het oprichten van scholen. Die goedkeuring is weliswaar een bevoegdheid van provinciaal of gemeentelijk bestuur, maar tegen weigering kan, zo laat Thorbecke bijna dreigend weten, beroep worden ingesteld bij de Kroon.¹⁴⁸

Nieuwe onderwijswetgeving wordt ontworpen en de Wet tot regeling van het lager onderwijs wordt in 1857 door het protestants-conservatieve kabinet Van der Bruggen tot stand gebracht. Een van de doelen van de wet is het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs. Een punt van aandacht daarbij is de financiering van steeds kostbaarder wordende voorzieningen.¹⁴⁹ De memorie van toelichting geeft geen argumenten voor de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en de decentrale overheden.

Gemeenten krijgen meer bevoegdheden, maar aan hen worden ook meer verplichtingen opgedragen.¹⁵⁰ Als gevolg van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid wordt het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs van belang in de wetgeving.

Openbare scholen zijn volgens de wet scholen gesticht en onderhouden door gemeenten, provincies of Rijk (art. 3). In elke gemeente moet openbaar onderwijs worden geboden, gemeenten kunnen ook in samenwerking gemeen-

¹⁴⁷ Wet van 13 augustus 1857, *Stb.* 1857, 103.

¹⁴⁸ Missive van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 2 december 1849, in: Van Hoorn 1907, p. 328.

¹⁴⁹ Boekholt & Booy 1987, p. 150.

¹⁵⁰ Boekholt & Booy 1987, p. 151; Van Gijlswijk 2004, p. 76.

schappelijke scholen oprichten (art. 16). De gemeenteraad bepaalt het aantal openbare scholen en doet hierover mededeling aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten kunnen bevelen dat een gemeente meer openbare scholen sticht. Ook de minister kan dit bevelen (art. 17).

Kosten voor oprichting en instandhouding van scholen komen voor rekening van de gemeente (art. 32). Als uit onderzoek van gedeputeerde staten blijkt dat een gemeente financieel te zwaar wordt belast door de onderwijsverplichtingen, kan de Kroon besluiten om een deel van de kosten over te nemen. De Kroon bepaalt welk bedrag voor rekening van de gemeente komt, het overige wordt gefinancierd door provincie en Rijk, elk voor de helft (art. 36).

Bijzondere scholen kunnen, onder te stellen voorwaarden, subsidie ontvangen van gemeente of provincie (art. 3). De wetgever kan echter geen voorschriften geven voor de inrichting van het bijzondere onderwijs. De lager onderwijs-wetten zijn tot 1920 dan ook zeer summier wat betreft het bijzonder onderwijs.

*1878: Wet houdende herziening der wet van 13 augustus 1857*¹⁵¹

De tweede helft van de negentiende eeuw betekent voor Nederland een versnelde ontwikkeling van het maatschappelijke leven, een sterkere overheidsbemoeying en een uitbreiding van de taken die de overheid op zijn bord neemt. Ook de staatszorg voor het onderwijs wordt uitgebreid. Dit vindt zijn vertaling in de wetwijziging van 1878. De nieuwe wet bepaalt dat openbare scholen, alleen die scholen zijn waarvan de kosten in zijn geheel of gedeeltelijk worden gedragen door gemeente of Rijk. Provincies en waterschappen wordt het expliciet verboden uitgaven te doen voor het lager onderwijs (art. 3). De memorie van toelichting geeft als reden hiervoor dat het geen taak is die voortvloeit uit de Provinciale Wet, dit wordt niet verder toegelicht.¹⁵²

De gemeente voorziet in de kosten van het lager onderwijs waaronder de kosten voor de stichting en instandhouding van de schoollokalen (art. 43 jo. art. 44). Het Rijk vergoedt dertig procent van de kosten (art. 45). Als de kosten onevenredig zijn kan het Rijk aan gemeenten, gedeputeerde staten gehoord, een tijdelijke subsidie geven (art. 49).

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de vraag of lager onderwijs een gemeentelijke aangelegenheid is, een aangelegenheid van het Rijk of van beide. Dit naar aanleiding van de bepaling dat het Rijk voor 30 procent tegemoetkomt in de kosten. In de memorie van toelichting wordt dit gezien als “geene gave toepassing van het regtsbegrip”, toch wordt het toelaatbaar geacht omdat het bij lager onderwijs niet alleen gaat om een huishoudelijk belang van de gemeente maar meer nog om een algemeen volksbelang, hier is wetgevend optreden van het Rijk dus nodig. In een dergelijk geval mag men niet “onbuigzaam vasthouden aan een leerstellig begrip”. Een gedeelde

¹⁵¹ Wet van 17 augustus 1878, *Stb.* 1878, 127.

¹⁵² *Kamerstukken II* 1878/79, 130, nr. 3, p. 16.

verantwoordelijkheid wordt grondwettelijk niet uitgesloten en omdat onderwijs van oudsher bij gemeenten is belegd kan het niet op slag worden overgedragen aan het Rijk.¹⁵³

De Kroon geeft in de nieuwe wet regels voor de bouw en inrichting van klaslokalen voor openbaar lager onderwijs, dit geldt ook voor het maximaal aantal leerlingen in een klaslokaal. Bouwplannen zijn onderworpen aan goedkeuring van de districtsschoolopziener, beroep bij weigering van goedkeuring staat open bij de minister. Ook wordt bepaald in hoeverre deze regels gelden voor bijzonder onderwijs (art. 4).

Elke gemeente biedt voldoende onderwijs aan, voor eenieder toegankelijk en in een genoegzaam aantal scholen (art. 16). Gedeputeerde staten kunnen bevelen om meer scholen te stichten of meer onderwijs aan te bieden. De Kroon kan dit ook bevelen (art. 17). Gedeputeerde staten en de Kroon kunnen ook bevel geven tot sluiting van een school (art. 20).

De gemeenteraad kan op grond van artikel 19 besluiten nemen over: de locatie van een school, de vermindering van het aantal scholen of de omvang van het geboden onderwijs, vereniging met of vervanging van een school, sluiting van een school of schorsing van het onderwijs, het verlenen van subsidie.

Reflectie periode 1848-1887

Voor provincies betekent de wet van 1857 een beperking van hun regelgevende bevoegdheden. Alle tot dan geldende provinciale huishoudelijke reglementen en regelingen voor schoolgeld komen te vervallen (art. 73). Idenburg noemt het een gemis dat provincies geen rol hebben gekregen op terrein van scholenplanning op regionale schaal en buiten de grote steden.¹⁵⁴ In het vierde hoofdstuk bleek al, bij de bespreking van de totstandkoming van de Provinciale Wet, dat ook Thorbecke er geen voorstander van was om provinciale staten bij onderwijswetgeving ter zijde te schuiven. In zijn visie wordt daarmee de bijl gezet aan de positie van de provincies in het staatsbestel.

Het Rijk verstevigt in 1857 op meerdere punten haar grip op het onderwijs. Niet langer zijn gedeputeerde staten de laatste beroepsmogelijkheid bij de oprichting van scholen. Tegen alle uitspraken van dat college staat beroep bij de Kroon open (art. 13). Ook benoemt de rijksoverheid de schoolopzieners en -inspecteurs voortaan rechtstreeks (art. 56). De inspecteurs worden jaarlijks geïnstrueerd door de Minister van Binnenlandse Zaken (art. 59).¹⁵⁵

Volgens Van Gijlswijk is de wetswijziging van 1857 een rechtstreeks gevolg van de nieuwe taakverdeling tussen de overheden voortgekomen uit de grondwetswijziging van 1848. Eerdere en latere wetswijzigingen gingen volgens

153 *Kamerstukken II* 1878/79, 130, nr. 3, p. 16.

154 Idenburg 1964, p. 38.

155 Zie ook: Van Gijlswijk 2004, p. 76.

hem vooral om de vraag wie de zeggenschap had in het onderwijs.¹⁵⁶ Karstens is van oordeel dat de wet gemeenten veel ruimte biedt omdat zij de overheidslaag vormen die het aanbod bepaalt.¹⁵⁷ Gemeenten dragen niet alleen de kosten voor schoolgebouw. Ze krijgen ook de zeggenschap erover. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de salarissen, het schoolmateriaal, onderwijzerswoningen en de plaatselijke schoolcommissies. Ze zijn daarom gehouden om hiervoor plaatselijke reglementen op te stellen en krijgen zodoende een grote regelgevende invloed op het lager onderwijs.

Tot rond 1860 wordt een groot deel van het onderwijs gefinancierd door het schoolgeld dat wordt geheven. Gemeenten dragen zorg voor het schoolgebouw en een aanvulling op de salarissen van onderwijzers. Incidenteel wordt door het Rijk bijgesprongen. Provincies dragen bij aan de bouw van nieuwe scholen.¹⁵⁸

De wetwijziging in 1878 maakt gemeenten primair verantwoordelijke voor het schoolaanbod. Voor provincies is het niet langer toegestaan om scholen op te richten en te bekostigen. De provinciale rol wordt beperkt tot die van toezichthouder en beroepsinstantie in eerste aanleg. De vraag of onderwijs een lokale of nationale aangelegenheid is, wordt pragmatisch benaderd. Eventuele strijdigheid met juridische beginselen – zoals de niet met name genoemde driekringenleer – worden op basis van praktische overwegingen wegberedeneerd.

De wetwijziging van 1878 zorgt voor een normering van het aantal leerlingen per klas en per school. Deze en andere bepalingen over bouw en inrichting betekenen een verdere groei van de voor onderwijs benodigde middelen, iets dat zwaar drukt op de gemeentelijke begrotingen. Een groei die gemeenten niet zelfstandig kunnen opbrengen. Het Rijk gaat daarom als subsidiegever voor 30% bijdragen in de kosten voor lager onderwijs. Idenburg, Boekholt en Booy zien hierin een stap naar centralisatie van het onderwijsbeleid.¹⁵⁹

Door de verdere regulering van het onderwijs in het laatste kwart van de negentiende en eerste kwart van de twintigste eeuw, wordt het aandeel van de uitgaven van het Rijk steeds groter en neemt het Rijk de positie van grootste financier over van de gemeenten. Boekholt en Booy laten zien hoe de overheidsuitgaven voor lager onderwijs zich tussen 1858 en 1880 verveelvoudigen: gemeenten van 973.000 naar 5,5 miljoen gulden, Rijk van 250.000 naar 2,2 miljoen gulden.¹⁶⁰ Voor gemeenten en Rijk zijn de uitgaven daarmee gestegen met respectievelijk een factor 5,5 en factor 8,8. Het aandeel van het Rijk in de totale uitgaven stijgt van meer dan 20% naar ruim 28%.

156 Van Gijlswijk 2004, p. 76.

157 Karsten 1988, p. 107.

158 Boekholt & Booy 1987, p. 174.

159 Idenburg 1964, p. 48; Boekholt & Booy 1987, p. 152 en 174.

160 Boekholt & Booy 1987, p. 174.

De wetswijziging van 1857 noemt geen motieven voor de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen. Bij de wetswijziging in 1878 is het motief evenmin scherp benoemd. Een deel van de bevoegdheden wordt gecentraliseerd. Een achterliggende reden hiervoor vormt de schoolstrijd. Centralisatie zorgt voor uniformering van het onderwijs en voorkomt lokale verschillen.

5.3.4 Periode 1887-1917

1889: Wet tot gedeeltelijke herziening der wet van 17 augustus 1878 tot regeling van het lager onderwijs¹⁶¹

Bij de opening van de Staten-Generaal in mei 1888 kondigt de regering haar voornemen aan om beperkingen die de ontwikkeling van het vrije onderwijs hinderen, weg te ruimen.¹⁶² De wetswijziging die in 1889 volgt op dit voornemen, regelt de financiering van bijzondere lagere scholen. Gemeenten mogen niet bijdragen in de kosten van de bijzondere lagere scholen tenzij deze wet het toestaat.

Artikel 45 van de wet, het artikel dat de rijksbijdrage regelt, wordt ingrijpend gewijzigd. De bijdrage van het Rijk aan de salariskosten van het onderwijzend personeel worden genormeerd. Aan de rijksbijdrage zijn voorwaarden verbonden die de kwaliteit van het onderwijs moeten borgen. Stichtings-, verbouw- of aankoopkosten van schoollokalen worden voor 25% procent vergoed door het Rijk. Het Rijk ziet dat de wetswijziging van 1878 een zware last heeft gelegd op de gemeentefinanciën. Hierdoor kunnen gemeenten andere taken zoals aanleg en onderhoud van wegen niet financieren. Gekozen wordt voor een vergoeding van 25% om “de weelde bij die stichtingen tegen te gaan”.¹⁶³

Voor bijzondere scholen wordt een artikel 54bis toegevoegd. Dat artikel regelt de rijksbijdrage voor personele kosten volgens dezelfde maatstaf als de vergoeding voor openbare scholen. Kosten voor huisvesting van bijzondere lagere scholen komen niet in aanmerking voor financiering door de overheid.¹⁶⁴

Reflectie periode 1887-1917

De verdeling van bevoegdheden voor de stichting van scholen wijzigt in 1889 niet. Er worden dus ook geen motieven voor decentralisatie opgevoerd. De vergoeding van de kosten door het Rijk betekent wel dat de centrale invloed

¹⁶¹ Wet van 8 december 1889, *Stb.* 1889, 175.

¹⁶² *Kamerstukken II* 1888/89, 89, nr. 3, p. 4.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 1888/89, 89, nr. 3, p. 5.

¹⁶⁴ Zie ook: Akkermans 1980, p. 142; Hermans e.a. 1993, p. 41.

toeneemt. De nieuwe wet betekent opnieuw een, absolute en relatieve, groei van de financiële bijdrage van het Rijk aan het lager onderwijs.¹⁶⁵

5.3.5 Periode 1917-1945

1920: *Wet tot regeling van het algemeen vormend lager onderwijs*¹⁶⁶

Als gevolg van de onderwijspacificatie, neergelegd in de Grondwet van 1917, moet de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs ook worden geregeld in de onderwijswetgeving. In december 1918 wordt een voorstel tot wijziging van de Wet tot regeling van het lager onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer.

In de wet wordt opgenomen het maximum van 400 kinderen dat tegelijk op een school wordt toegelaten (art. 8). Deze normstelling kan gevolgen hebben voor het aantal scholen in een gemeente.¹⁶⁷

Voor het openbaar onderwijs bepaalt de wet in artikel 19 dat in elke gemeente voldoende lager onderwijs wordt gegeven “in een genoegzaam aantal scholen, welke voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienstige gezindheid toegankelijk zijn”.

Voor het stichten, inrichten en sluiten van openbare scholen geldt de regel dat elke gemeente moet voorzien in toegang tot openbaar lager onderwijs. Dit kan door zelf een of meer scholen te stichten, door samen met andere gemeenten een school op te richten of door kinderen toe te laten op openbare scholen van een andere gemeente. De gemeente heeft de vrijheid uit deze varianten te kiezen. Gedeputeerde staten en de Kroon houden toezicht op het aanbod van openbaar onderwijs. Hiervoor moet de gemeenten provincies actief van informatie voorzien. Gedeputeerde staten of de Kroon kunnen een gemeenten bevelen meer openbaar onderwijs aan te bieden.¹⁶⁸

Artikel 54 en 55 bepalen dat gemeenten de kosten voor onderwijs dragen. Die kosten zijn onder meer personele kosten, exploitatiekosten, kosten voor lesmateriaal, kosten voor toezicht en kosten voor schoolgebouw en klaslokaal. Het Rijk vergoedt aan de gemeenten de personele kosten (art. 56).¹⁶⁹ Gemeenten heffen schoolgeld waarbij de bijdrage inkomensafhankelijk is (art. 62). Aan de verordening voor het heffen van schoolgeld worden voorwaarden gesteld. Zo wordt de minimale hoogte gesteld op vijf cent per week, inclusief de vakantieperiodes (art. 64 lid 1).

¹⁶⁵ Karsten 1988, p. 107-108.

¹⁶⁶ Wet van 9 oktober 1920, *Stb.* 1920, 778.

¹⁶⁷ De bovengrens van maximaal 400 leerlingen wordt in 1923 weer losgelaten omdat scholen van die grootte in de praktijk niet worden opgericht.

¹⁶⁸ Van Kemenade 1981, p. 51.

¹⁶⁹ Zie ook: Idenburg 1964, p. 55; Boekholt & Booy 1987, p. 245.

Als de kosten voor onderwijs onevenredig zijn kan het Rijk gemeenten tijdelijke subsidiëren (art. 68). Als de subsidie bijdraagt in kosten voor bouw of verbouw kan hier de voorwaarde aan worden verbonden dat het gebouw wordt medegebruikt “door of vanwege het Rijk” (art. 68). Bouwplannen waaraan het Rijk bijdraagt zijn onderworpen aan ministeriële goedkeuring (art. 69).

De Lager-onderwijswet stelt ook bepalingen voor het bijzonder onderwijs. Artikel 72 bepaalt dat wie een bijzondere school wil vestigen, uitbreiden of de inrichting ervan wil veranderen aan de gemeenteraad kan verzoeken om de middelen hiervoor ter beschikking te stellen. Het verzoek moet volgens artikel 73 voorzien zijn van toelichtende informatie over onder meer het aantal leerlingen dat onderwijs gaat volgen. De gemeente kan een bijdrage alleen weigeren als niet wordt voldaan de eisen opgenomen in artikel 73. De instandhouding van bijzondere scholen wordt, onder voorwaarden in de wet genoemd, vergoed uit publieke middelen (art. 88).

Reflectie periode 1917-1945

De Lager-onderwijswet van 1920 betekent een grote mate van centralisatie van bevoegdheden. De reden hiervoor is dat de wetgever bevreesd is dat lokale verschillen de moeizaam bevochten gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs teniet doen. Ook zijn de pleitbezorgers van bijzonder onderwijs bang dat de lokale overheid invloed uitoefent op het bijzonder onderwijs. Het motief voor centralisatie is het voorkomen van het opnieuw opklaaien van schoolstrijd. Centralisatie van bevoegdheden wordt gebruikt als instrument om een concreet probleem – het opklaaien van de schoolstrijd – op te lossen.

Centralisering komt onder meer tot uiting in de oprichting van een zelfstandig Ministerie van Onderwijs en oprichting van de Onderwijsraad.¹⁷⁰ De wet kent een uitgebreide stelsel aan bepalingen voor de stichting en financiering van het lager onderwijs. Ook verdere regulering, om de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs op lokaal niveau te waarborgen, draagt bij aan de centralisering van het onderwijs. Dit laatste uit zich ook in de verdere verschuiving in de verdeling van de kosten voor onderwijs waarbij de rijksbijdrage verveelvoudigt en die van gemeenten sterk afneemt.¹⁷¹

170 Boekholt 2002, p. 21; Karsten 1988, p. 106; De Groot 2005, p. 19; Noorlander 2011, p. 199.

171 De Groot 2005, p. 19.

5.3.6 Periode 1945-1983

1950: *Wet tot wijziging van de Lager-onderwijswet 1920*¹⁷²

Aan het eind van de jaren veertig dient de regering een voorstel in dat moet leiden tot wijziging van de Lager-onderwijswet. Doel van de wijziging is de incorporatie van maatregelen die zijn ingevoerd tijdens de Duitse bezetting en verder het opnemen van “verschillende noodzakelijk en wenselijk gebleken wijzigingen van technische aard”.¹⁷³

De wetswijziging geeft in artikel 8 uitgebreidere normen voor scholenstichting zoals opgenomen in artikel 73 van de Lager-onderwijswet 1920. Deze verdere aanscherping van stichtingsnormen vermindert de mogelijkheid voor afweging door gemeenten bij de stichting van scholen.

Diverse auteurs schetsen hoe in de na-oorlogse periode de verdeling van bevoegdheden tussen de overheden is geregeld.¹⁷⁴ Dit wijkt inhoudelijk nauwelijks af van wat in 1920 in de Lager-onderwijswet is geregeld. Wijzigingen komen niet tot stand vanwege de politieke huivering om de bestaande verhoudingen tussen openbare en bijzondere scholen te verstoren.¹⁷⁵

Het Rijk heeft als hoger gezag primair de taak het onderwijs te regelen. Andere functies van het Rijk zijn die van financier van het onderwijs, toezichthouder, examinerator en rechtspreker.¹⁷⁶ Eén van de zaken die het Rijk regelt is de formulering van regels over de bouw van schoollokalen. Het Rijk stelt de normen vast voor de stichtings- en opheffingsnormen, voor de bekostiging van de schoolinfrastructuur en voor de bouwkundige inrichting van scholen.¹⁷⁷

Provincies treden in zeer beperkte mate regelend op. Deels op basis van medebewind en deels autonoom. Gedeputeerde staten keuren stichting en opheffing van openbare lagere scholen goed en toetsen jaarlijks of er voldoende openbare lagere scholen zijn. Als er een tekort is dragen ze een gemeente op om te handelen.¹⁷⁸

Gemeenten zijn als hoger gezag in het onderwijs regel stellend, financier en toezichthouder. Voor bijzonder lager onderwijs hebben gemeenten geen regelende bevoegdheid wat betreft stichting en uitbreiding van scholen. Voor openbare lagere scholen biedt de wet beperkte ruimte tot afweging.¹⁷⁹ Leune typeert gemeenten dan ook als gedeconcentreerde rijksorganen. De reden

172 Wet van 19 januari 1950, *Stb.* 1950, K14.

173 *Kamerstukken II* 1947/48, 660, nr. 3, p. 18.

174 Zie bijvoorbeeld: Idenburg 1964, p. 286-300, Van Kemenade 1981, p. 48-52; Leune 1981, p. 361-369; Mentink 1984, p. 43-44.

175 Rutgers 2004, p. 34-36.

176 Idenburg 1964, p. 286-300.

177 Leune 1981, p. 361.

178 Idenburg 1964, p. 301-302; Van Kemenade 1981, p. 51-52; Leune 1981, p. 367.

179 Idenburg 1964, p. 302-303; Van Kemenade 1981, p. 48-50.

hiervoor: “de grondwettelijke gelijkstelling van het bijzonder aan het openbare onderwijs heeft ertoe geleid dat de beleidsruimte van de gemeente bij wet is uitgeschakeld.”¹⁸⁰ Gemeenten fungeren als uitvoerder van uitvoerende taken van rijksbeleid voornamelijk op basis van mechanisch medebewind. Daarbij zijn de voorwaarden voor financiering strikt. Wel dragen gemeenten, binnen en ondanks de knellende wetgeving, bij aan onderwijsinnovatie door het ontplooien van eigen initiatieven.¹⁸¹

Voor het stichten van lagere scholen hebben gemeenten toch een wezenlijke rol omdat financiering alleen mogelijk is als gemeenten er positief over besluiten. Maar de beleidsruimte is gering omdat de wet uitgebreide normen stelt voor het stichten van een school.¹⁸²

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog is het onderwijsbeleid gericht op de wederopbouw en het uitbouwen van de verzorgingsstaat. Dit gaat gepaard met een toename van centrale regels en een afname van de autonome bevoegdheden van de gemeenten en onderwijsinstellingen. De centralisatie laat steeds minder ruimte aan de lokale overheden.¹⁸³

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw worden pogingen van de regering om te komen tot territoriale decentralisatie van het onderwijs door de landelijke politiek belemmerd. Dit komt door de vrees dat het decentraliseren van bevoegdheden naar lokale overheden, de vrijheid van het onderwijs zou kunnen inperken. Om redenen van deugdelijkheid, doelmatigheid en rechtszekerheid blijft centraal optreden nodig en kan decentralisatie maar in beperkte mate worden doorgevoerd.¹⁸⁴ Vooral confessionele partijen zijn huiverig voor een overdracht van de onderwijshuisvesting aan gemeenten. Zij menen dat de centrale overheid het beste in staat is om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te borgen voor openbaar en bijzonder onderwijs.¹⁸⁵

Vanaf de jaren tachtig wordt deregulering als kabinetsbeleid gevoerd. Voor het onderwijs betekent dit een grotere nadruk op de autonomie van de onderwijsinstellingen. Deregulering wordt kansrijker geacht dan decentralisatie omdat de onderwijsinstellingen voorstander zijn van het vergroten van de eigen autonomie. Territoriale decentralisatie verloopt moeizamer. In de rijksnota's uit het begin van de jaren tachtig over decentralisatie, wordt decentralisatie in het onderwijs als zeer beperkt mogelijk gezien omdat onderwijsvoorzieningen te belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de samenleving. Onderwijsvoorzieningen moeten daarom overal aanwezig en overal van eenzelfde

180 Leune 1981, p. 369.

181 Mentink 1984, p. 43-44.

182 Leune 1981, p. 370.

183 De Groot 2005, p. 20; Noorlander 2011, p. 199.

184 De Groot 2005, p. 21; Noorlander 2011, p. 200.

185 Mentink 2004, p. 17.

kwaliteit zijn. Anders gezegd: het gelijkheidsbeginsel staat autonomie in de weg.¹⁸⁶

1981: *Wet op het basisonderwijs*¹⁸⁷

In 1977 biedt de regering de Kamer een wetsvoorstel aan dat is gericht op de optimalisering van het onderwijsleerproces, en meer in het algemeen de ontwikkeling van het kind. Dit moet gebeuren door de schoolsoorten kleuteronderwijs en lager onderwijs te integreren tot een nieuw schooltype: de basis-school.¹⁸⁸ Die integratie moet het wetsontwerp brengen. In 1981 wordt de Wet op het basisonderwijs aanvaard. De wet bepaalt dat per augustus 1985 kleuteronderwijs en lager onderwijs worden samengevoegd in het basisonderwijs voor kinderen van 4 tot 12 jaar.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet welke beweegredenen ten grondslag liggen aan de verdeling van taken en bevoegdheden. Zo wordt enkel geconstateerd dat voor scholenplanning het zwaartepunt van de voorbereiding bij gemeenten licht. Uit het bij de planning te hanteren afwegingskader – aanwezige voorzieningen, het totaal te verwachten aantal leerlingen en de vermoedelijke verdeling hiervan over het openbaar en het bijzonder onderwijs van de onderscheidene richtingen – volgt impliciet dat de kennis van lokale omstandigheden de gemeenten tot de meest geschikte overheidslaag maakt.¹⁸⁹

Voor huisvestingskosten bestaat een systematiek waarmee door de minister, op grond van vastgestelde normen, vergoedingsbedragen worden vastgesteld. Het Rijk vergoedt aan gemeenten de kosten van de voorzieningen. Ook voor de materiële instandhouding worden normbedragen vastgesteld op grond waarvan de minister vergoedingsbedragen vaststelt.¹⁹⁰

Artikel 51-62 van de Wet op het basisonderwijs regelt de stichting van scholen. De hoofdlijn is als volgt. Bekostiging van openbare en bijzondere lagere scholen is alleen mogelijk als de school is opgenomen in het door de gemeente vastgestelde scholenplan. Dit plan kijkt telkens drie jaren vooruit en benoemt de scholen die voor bekostiging in aanmerking komen. Van elke school wordt de vestigingsplaats en de te verwachten omvang in het plan genoemd. Het plan moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten (art. 51, art. 52 en art. 53). In artikel 54 wordt het minimum aantal leerlingen voor een bijzonder school gegeven. Als aan dit minimum wordt voldaan is de gemeente verplicht de school op te nemen in het scholenplan en komt de school dus in aanmerking voor bekostiging.

186 Mentink 1984, p. 42; Koekkoek 1992, p. 6; Postma 1995, p. 259; Rutgers 2004, p. 35-37; De Groot 2005, p. 22-23.

187 Wet van 2 juli 1981, *Stb.* 1981, 468.

188 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 428, nr. 3, p. 28.

189 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 428, nr. 3, p. 37-38.

190 Van Kemenade & Raaij 1986, p. 43-44.

Belangrijk criterium voor opname in het scholenplan vormen zo de stichtingsnormen. Als scholen aan deze normen voldoen, moeten ze worden opgenomen in het plan.¹⁹¹

Reflectie periode 1945-1983

In de besproken periode verandert er weinig in de formele bevoegdheidsverdeling tussen de centrale en de decentrale overheden. Als gevolg van steeds uitgebreidere voorschriften die het Rijk oplegt heeft de lokale overheid weinig inbreng op onderwijsbeleid. Gemeenten spelen op het terrein van planning van basisonderwijs en bij het doorsluizen van middelen voor bijzondere scholen een rol. Deze rol is te karakteriseren als mechanisch medebewind. De regelgeving van de centrale overheid bepaalt in grote mate het onderwijsbeleid, zodat de wetgeving als centralistisch is te kenmerken.¹⁹² Pogingen om over te gaan tot deregulering en decentralisatie stranden. Redenen hiervoor zijn vrees voor het opnieuw ontbranden van de schoolstrijd en bezorgdheid over een gelijk aanbod van voorzieningen.

Tussen 1945 en 1981 wordt de centrale sturing op stichting van scholen gerechtvaardigd door de vrees dat de vrijheid van onderwijs op decentraal niveau niet gewaarborgd kan worden. Ook deugdelijkheid, doelmatigheid en rechtszekerheid worden als motieven opgevoerd. Bij de wetswijziging in 1981 wordt aan gemeenten een rol toegekend vanwege de kennis die ze hebben van lokale omstandigheden. De schaalomvang is hiermee het motief dat wordt opgevoerd.

5.3.7 Periode 1983-heden

*1996: Wet decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen*¹⁹³

Zoals uit het voorgaande blijkt is in de verdeling van bevoegdheden tussen centrale en decentrale overheden in de periode vanaf 1917 weinig veranderd. Het centrale gezag houdt de teugels stevig in handen om te voorkomen dat de schoolstrijd weer oplaait. Of zoals Rutgers het schrijft:

“Het sociaal-democratische duo Ritzen-Wallage wist maar al te goed, dat territoriale decentralisatie in het duale Nederlandse onderwijsbestel nagenoeg niet te realiseren viel.”¹⁹⁴

191 Zie ook: Van Kemenade & Raa 1986, p. 45-46.

192 Akkermans 1986, p. 404.

193 Wet van 4 juli 1996, *Stb.* 1996, 402.

194 Rutgers 2004, p. 13.

De twee bewindslieden worden door Rutgers opgevoerd omdat zij er in 1993 in slagen om een proces in gang te zetten waarin alle bij het onderwijs betrokken partijen zich scharen achter nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.¹⁹⁵ Een van de uitkomsten is dat bij een vergroting van de autonomie van de scholen, de rol van de gemeenten groter moet worden. Dit omdat zij beter dan het ministerie in kunnen spelen op lokale ontwikkelingen in het onderwijs.¹⁹⁶ Met de gemeenten sluit het kabinet hetzelfde jaar een akkoord over de decentralisatie van huisvestingsmiddelen. Als gevolg van dit proces komt in 1996 een wet tot stand die tot doel heeft de huisvestingsvoorzieningen voor diverse onderwijsvormen te decentraliseren.

De memorie van toelichting geeft als doel van de decentralisatie een harmonisatie, vereenvoudiging en vergroting van de transparantie en doelmatigheid van regelingen voor toekenning van huisvestingsvoorzieningen. Gesteld wordt dat “de bemoeienis van de minister (...) drastisch verminderd” wordt. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor taken en middelen voor de huisvesting van het primaire onderwijs. De voorzieningen worden bekostigd uit de algemene middelen van de gemeente.¹⁹⁷

In de afweging of gekozen moet worden voor territoriale dan wel voor functionele decentralisatie, kiest de regering voor territoriale decentralisatie. Die keuze is gemaakt “niet op ideologische, maar op praktische gronden”. Gemeenten worden geacht om, vanwege de integraliteit van bestuur en schaalgrootte van de onderwijsvorm, beter dan schoolbesturen in staat te zijn om doelmatigheid te bevorderen.¹⁹⁸

De Wet decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen vervangt de afdeling die de huisvestingsvoorziening in de Wet op het basisonderwijs regelt. In de nieuwe systematiek stelt de gemeenteraad jaarlijks een verordening en het budget vast voor de huisvestingsvoorziening (art. 67 en 76). In de verordening zijn vastgelegd welke voorzieningen voor vergoeding in aanmerking komen, de normen voor vergoedingen en een afwegingssystematiek. De wet houdt vast aan de gelijke behandeling van bekostiging van het openbaar en het bijzonder onderwijs.

De Wet decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen richt zich alleen op de huisvestingsvoorziening en is dan ook niet van invloed op de wettelijke bepalingen voor het stichten van scholen.

195 Zie Rutgers 2004, voor meer informatie over dit proces dat, naar de locatie waar hoofdzakelijk werd vergaderd, het Schevenings Beraad is gedoopt.

196 De Groot 2005, p. 24-25.

197 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 455, nr. 3, p. 1.

198 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 455, nr. 3, p. 16.

*Wet op het primair onderwijs van 22 april 1998*¹⁹⁹

In 1998 wordt via een wetswijziging de samenvoeging van het basisonderwijs met het speciaal onderwijs onder één wet gebracht. Dit is de Wet op het primair onderwijs (Wpo). De bepalingen over het onderwijs aan leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden uit de Wet op het basisonderwijs en de wet op het speciaal onderwijs worden samengevoegd. De wijziging heeft geen invloed op de bevoegdhedenverdeling wat betreft stichting en huisvesting van scholen.

Een latere wijziging van de Wpo toont wel hoe de verhoudingen tussen Rijk en gemeente liggen. In 1999 wordt de wet gewijzigd in verband met de verkleining van de groepsgrootte voor 4- tot 7-jarige leerlingen van basisscholen.²⁰⁰ Deze groepsverkleining heeft tot gevolg dat extra lokalen nodig zijn. De regering verhoogt hiervoor “het middelenkader van het Gemeentefonds”. Het is vervolgens aan de gemeenten om de huisvesting aan te passen aan de nieuwe situatie.²⁰¹

De Groot laat zien hoe vanaf 2003 het decentralisatiebeleid zich richt op functionele decentralisatie en de gemeentelijke invloed op onderwijs wordt ingeperkt. Dit ten gunste van de schoolbesturen die meer zelfstandigheid krijgen toebedeeld.²⁰²

Reflectie periode 1983-heden

Huisvesting wordt door de Wet decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De dominante sturing van de rijksoverheid neemt af. Noorlander ziet dat de sturing door het Rijk wordt vervangen door sturing vanuit het netwerk. Gemeenten worden in het netwerk een aanzienlijk grotere regierol toegedicht.²⁰³

Van Wieringen verwacht in 1996 dat, door de ingezette decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van onderwijs, de rol die gemeenten spelen veel groter zal worden. Dit komt ook tot uitdrukking in de financieringsstromen. Dragen gemeenten eerst 5 tot 10% van de kosten, na de decentralisatieoperatie wordt dit 20 tot 25%.²⁰⁴

Ook Mentink oordeelt dat decentralisatie gemeenten veel ruimte geeft om een eigen huisvestingbeleid te voeren. Dit komt ook tot uiting in de financiering van onderwijshuisvesting door het Rijk. De rijksbijdrage wordt als algemene uitkering gestort in het Gemeentefonds wat gemeenten de mogelijkheid

199 Wet van 2 april 1998, *Stb.* 1998, 228.

200 Wet van 2 december 1999, *Stb.* 1999, 527.

201 *Kamerstukken II* 1998/98, 26 513, nr. 3, p. 2.

202 De Groot 2005, p. 27.

203 Noorlander 2011, p. 201.

204 Van Wieringen 1996, p. 234.

biedt om deze ook voor andere doeleinden in te zetten.²⁰⁵ Rutgers relateert voor het brede lager onderwijsbeleid het beeld dat gemeenten door onderwijswetgeving zijn verworven tot uitvoerders van mechanisch medebewind. Lokale verschillen en initiatieven maken volgens hem duidelijk dat er bij het voeren van onderwijsbeleid een autonome gemeentelijke afweging mogelijk is. Maar als die lokale initiatieven worden overgenomen door het Rijk betekent dit vaak weer een inperking van de lokale autonomie.²⁰⁶

De wetwijziging in 1998 heeft geringe invloed op de verdeling van bevoegdheden. Uit de wetwijziging van 1999, waarbij het Rijk de normen voor groeps grootte wijzigt, blijkt hoe groot de invloed van de centrale overheid op huisvesting blijft. Na de eeuwwisseling wordt als gevolg van functionele decentralisatie de invloed van schoolbesturen op het onderwijs vergroot. Dit gaat ten koste van de invloed van gemeenten.

De wet die de decentralisatie van onderwijsvoorzieningen regelt geeft een aantal motieven voor het decentraliseren van voorzieningen. Een eerste motief vormt de schaal van gemeenten waardoor ingespeeld kan worden op lokale ontwikkelingen. Ook heeft de wet tot doel het verbeteren van de beleidsvoering. Harmonisatie, vereenvoudiging, transparantie en doelmatigheid zijn te verwachten effecten. Opvallend is dat niet op ideologische maar op praktische gronden gekozen wordt voor territoriale decentralisatie.

5.3.8 Bevindingen verdeling bevoegdheden in de planning van het lager onderwijs

De bestudering van de onderwijswetgeving laat zien dat de bevoegdheden over huisvesting en scholenstichting die aan de decentrale overheden worden toegekend wisselen in de loop der tijd. De eerste onderwijswetgeving kent een beperkte vorm van centrale aansturing waar het gaat om huisvesting en stichting van scholen. Gewestelijke en lokale overheden hebben via de schoolreglementen grote autonomie bij de vormgeving van het onderwijs. De centrale overheid heeft via het toezicht vooral invloed op de inhoud ervan. Met de eerste onderwijswetten probeert de centrale overheid grip te krijgen op de inhoud van het onderwijs.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw neemt de centrale invloed sterk toe. Dit als gevolg van maatschappelijke veranderingen. De groei van de rijksuitgaven voor onderwijs gaat gepaard met een toename aan centraliserende regelgeving. De onderwijspacificatie zorgt voor een versterking van de greep van de centrale overheid op het onderwijs. Een tweede gevolg van de pacificatie is een verstarring in de verhoudingen uit vrees voor een opnieuw oplaaien van de schoolstrijd. Zoals Rutgers schrijft is onderwijsbeleid in feite

²⁰⁵ Mentink 2004, p. 154-156.

²⁰⁶ Rutgers 2004, p. 31-33.

gericht op het bewaken van de bestaande verhoudingen tussen de zuilen.²⁰⁷ Centralisatie is hierbij een pragmatische oplossing om deze verhoudingen in stand te houden.

Na de Tweede Wereldoorlog staat het onderwijs in het teken van de wederopbouw en de verzorgingsstaat. Onderwijs moet een bijdrage leveren aan de maakbare samenleving. Sleutelen aan de verhoudingen blijft taboe en territoriale decentralisatie daarmee ook.

Vanaf de jaren tachtig is er discussie over de invloed van de overheid en de rol van wetgeving. Achtereenvolgende kabinetten zetten in op een versterking van de positie van gemeenten, maar altijd met inachtneming van de grondwettelijke waarborg op vrijheid van onderwijs.

De in deze paragraaf beschreven verschuiving van bevoegdheden in de planning van onderwijsvoorzieningen laat zien dat afwegingen over centralisatie en decentralisatie sterk zijn beïnvloed door de schoolstrijd. De keuze voor een van beide staat steeds in het licht van de politieke afweging over de schoolstrijd. Als gevolg hiervan blijven tussen 1920 en de jaren tachtig de verhoudingen ongewijzigd.

Een tweede bevinding is dat de gemeentelijke bevoegdheid bij het stichten van scholen is te beoordelen als mechanisch medebewind. De gemeentelijke afweging is sterk ingesnoerd door de systematiek van stichtingsnormen en laat weinig ruimte voor de gemeente. Al vroeg in de negentiende eeuw waarschuwt het Rijk voor een te groot aanbod, later worden strikte normen gesteld waaraan gemeenten gebonden zijn.

Bij het maken van keuzes wordt pragmatiek gesteld boven dogmatiek. Dit wordt expliciet uitgesproken in 1878 bij de afweging of onderwijs een gemeentelijk of een nationale taak is. De regering erkent dat er juridische beginselen zijn op grond waarvan onderwijs een lokale aangelegenheid hoort te zijn, maar schuift deze terzijde. Ook in 1996 wordt op grond van praktische overwegingen en dus niet op basis van ideologische gronden gekozen voor territoriale decentralisatie. Daarbij is de doelmatige uitvoering door gemeenten een belangrijk motief.

5.4 VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN BIJ DE BESCHERMING VAN DIEREN EN PLANTEN

5.4.1 Inleiding

Het derde domein dat in dit hoofdstuk beschreven wordt, is de bescherming van dier- en plantsoorten. In deze inleiding wordt eerst ingegaan op de overheidsbemoeienis met natuurbescherming. Vervolgens wordt de keuze voor bescherming van soorten toegelicht. De hierna volgende subparagrafen beschrij-

²⁰⁷ Rutgers 2004, p. 31.

ven in chronologische volgorde de ontwikkeling van de verdeling van overheidsbevoegdheden voor soortenbescherming. Deze paragraaf wordt afgesloten met bevindingen.

Sinds 1983 kent de Grondwet met artikel 21 een bepaling die de overheid verplicht om te zorgen voor de bewoonbaarheid en het leefmilieu van het land. Onder deze zorg wordt ook begrepen de bevordering en bescherming van natuurwaarden. Om natuurwaarden te beschermen en bevorderen wordt door de overheid natuurbeleid gevoerd. Te onderscheiden thema's in het natuurbeleid zijn het beleid gericht op natuurbescherming en het soortenbeleid.²⁰⁸

Natuurbescherming heeft betrekking op de bescherming van gebieden die als natuurmonument worden beschouwd. Natuurbescherming wordt geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998.²⁰⁹ Het soortenbeleid is geregeld in de Flora- en faunawet.²¹⁰ Het soortenbeleid is te splitsen in twee delen, actief en passief soortenbeleid. Het actieve soortenbeleid heeft een verdere verspreiding van beschermde soorten als doel. Onder passief soortenbeleid wordt verstaan de bescherming van planten- en diersoorten.²¹¹

De wortels van het Nederlandse natuurbeleid liggen in de negentiende eeuw. Natuurbescherming richt zich in de beginperiode vooral op de bescherming van natuur die nuttig is voor de samenleving. Aan het einde van de negentiende eeuw komen private initiatieven op die zich inzetten voor de bescherming van de natuurlijke omgeving. Een voorbeeld hiervan is de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten. Deze wordt in 1905 opgericht naar aanleiding van plannen om het Naardermeer te gebruiken als vuilstortplaats.²¹² Andere voorbeelden zijn de oprichting van de Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels in 1898, de oprichting van het tijdschrift *De Levende Natuur* in 1896 en de oprichting van de Nederlandsche Natuur Historische Vereeniging in 1901. Ook de publicaties van Thijssen en Heimans zijn voorbeelden van de toenemende aandacht voor natuurbehoud.²¹³

Bescherming van de natuur door middel van overheidsmaatregelen wordt in deze periode in geboekstaafd door de natuurbeschermers Heinsius. Hij schrijft in 1904:

“De Regeering heeft op Java een gedeelte van het oerwoud op de helling van den Gedeh, bekend als de Bergtuin van Tjibodas, als onderdeel van den beroemden Plantentuin te Buitenzorg voor ondergang bewaard; sedert eenigen tijd worden

208 Selnes & Kuindersma 2006, p. 21.

209 Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1998), *Stb.* 1998, 430.

210 Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet), *Stb.* 1998, 402.

211 Selnes & Kuindersma 2006, p. 27; Dotinga, Meijer & Scheerens 2012, p. 87-88.

212 Ponten & Denneman 1994, p. 560.

213 Koster 1938, p. 33.

de anemonen in het Haagsche Bos beschermd; in den Haarlemmer Hout en op enkele andere plaatsen zijn strenge bepalingen gemaakt tegen het uitroeien van wilde planten.”²¹⁴

In dit onderzoek wordt de verdeling van bevoegdheden voor de bescherming van soorten beschouwd. De reden hiervoor is dat van de genoemde vormen van natuurbeleid deze vorm de langste geschiedenis kent. De eerste bepalingen die van invloed zijn op de wildstand zijn neergelegd in de diverse jachtwetten uit de negentiende eeuw. Deze bepalingen hebben aanvankelijk nog niet de bescherming van soorten ten doel. In de tweede helft van de negentiende eeuw dringt het besef door dat dieren niet alleen schade kunnen veroorzaken maar ook van nut kunnen zijn voor bijvoorbeeld de landbouw. Bescherming van deze dieren wordt als economisch profijtelijk gezien. Naast de jachtwetten komen dan ook wetten gericht op soortbescherming tot stand. Een voorbeeld is de Wet tot bescherming van diersoorten, nuttig voor landbouw of houtteelt.²¹⁵

Na deze inleidende paragraaf wordt de ontwikkeling van de verdeling van bevoegdheden geschetst zoals deze heeft plaatsgevonden vanaf het begin van de negentiende eeuw. In de afsluitende paragraaf wordt een reflectie gegeven op de geschetste ontwikkeling.

5.4.2 Periode vóór 1848

*1814: Wet houdende bepalingen op het stuk der Jagt en Visscherij*²¹⁶

Omdat in 1814 de keizerlijke decreten over jacht en visserij komen te vervallen, is wet- en regelgeving nodig om het jachtrecht te regelen. In juni 1814 wordt daarom namens de Koning een wetsvoorstel ingediend. Het wetsvoorstel geeft in artikel 1 de opperhoutvester het toezicht op de jacht. Het toezicht wordt uitgeoefend op basis van de door de Koning gegeven instructies.

In artikel 19 van de wet krijgen provinciale staten een beperkte rol toebedeeld:

“De opperhoutvester zal met overleg van de provinciale staten, bepalen, hoe dikwijls men in de week met de lange jacht²¹⁷ zal jagen; hij zal op gelijke wijze in die provinciën, waar men zulks noodig oordeelt, bepalen, of er hazen zullen geschoten worden of niet.”

214 Aangehaald in: Koster 1938, p. 32.

215 Wet van 25 Mei 1880, *Stb.* 1880, 89.

216 Wet van 11 juli 1814, *Stb.* 1814, 79.

217 De jacht met windhonden.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel wordt in het *Rapport van Hun Edel Mogende Gedeputeerden tot de Binnenlandsche Zaken* als groot bezwaar tegen de wet aangevoerd dat voorbij wordt gegaan aan de “onderscheiden regten en gewoonten, die in de verschillende provinciën altoos hebben plaats gehad”. Het advies wordt gegeven om

“de zaak van de jacht en visscherij onder zekere algemeene en overal aanwendbare bepalingen en onder ééne algemeene opperdirectie, verder aan de nadere schikkingen der provinciale staten onder Hoogstdeszelfs goedkeuring wierd overgelaten”.²¹⁸

Deze kritiek wordt door de vorst niet overgenomen en de bepalingen worden ongewijzigd in de wet opgenomen.

Reflectie periode vóór 1848

In 1814 worden de bevoegdheden voor de jacht volledig op centraal niveau belegd, motieven voor decentralisatie zijn dus ook niet opgevoerd. Voorbij wordt gegaan aan de oproep om bestaande gewoonten en rechten te respecteren en bevoegdheden daarom toe te kennen aan het provinciaal bestuur. Door de instructies die de Koning geeft, heeft hij volledige zeggenschap over het bedrijven van de jacht. Alleen over de frequentie van de lange jacht en de hazenjacht krijgt het provinciale bestuur een beperkte invloed.

5.4.3 Periode 1848-1887

*1852: Wet tot regeling der Jagt en Visscherij*²¹⁹

In oktober 1851 wordt een wetsvoorstel ingediend voor een nieuwe jachtwet. Deze wetswijziging is nodig om de jachtwetgeving in overeenstemming te brengen met artikel 641 van het in 1838 ingevoerde Burgerlijk Wetboek. Andere redenen voor het wetsvoorstel zijn noodzakelijke verbeteringen en vereenvoudiging van de regelgeving, aanpassing van strafbepalingen en een verbetering van het beheer van jacht en visserij.²²⁰ Een van de vereenvoudigingen die worden aangebracht is het aan de provincie overlaten van bepalingen over afschot en vervoer van grof wild. De vereenvoudigingen van de jachtwetgeving leiden, zo is de uitgesproken verwachting, tot “vereenvoudiging van het hoofdbestuur”. Dit omdat verschillende functies, zoals die van houtvester,

218 *Kamerstukken II* 1814/15, zonder nummer, 19^{de} vergadering, 5 juli 1814, p. 47.

219 Wet van 6 maart 1852, *Stb.* 1852, 47.

220 *Kamerstukken II* 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 105.

en allerlei administratieve handelingen, zoals de registratie van de zwanendrift en poelierspatenten, worden afgeschaft.²²¹

In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt het doel van de wet aangegeven: bescherming van wild en vis in het belang van zowel de eigenaar van de grond waar wild of vis zich bevindt, als in het algemeen belang. Daarbij worden jacht en visserij gezien in samenhang met handel, landbouw en nijverheid. De memorie vervolgt met de vaststelling dat de algemeen geldende wettelijke bepalingen worden opgesteld in het algemeen belang en dat provinciale verordeningen zich richten op provinciale omstandigheden.²²² Artikel 9 van de wet geeft provinciale staten dan ook de bevoegdheid om een verordening voor jacht en visserij vast te stellen waarin vooral de tijdstippen en locaties ervan gereguleerd worden. De memorie van toelichting geeft als verklaring dat lokale omstandigheden, gewoontes en belangen invloed hebben op de manier van jagen en dat dit provinciale regeling rechtvaardigt.²²³

Artikel 10 van de Jagt en Visscherijwet geeft aan provinciale staten de bevoegdheid om de zalmvisserij bij verordening te regelen. Volgens de memorie van toelichting vergt de zalmvangst een afzonderlijke regeling. Ook deze kan vanwege de lokale omstandigheden het beste op provinciaal niveau worden gereguleerd.²²⁴

In artikel 11 van het wetsvoorstel, wordt aan gedeputeerde staten de bevoegdheid gegeven om de jacht te openen en te sluiten, om de jacht te beperken en om te bepalen hoeveel stuks grof wild en hazen mogen worden afgeschoten. Dit laatste ter bescherming van de wildstand. Ook hier vormen de lokale omstandigheden de reden voor deze bevoegdheid op provinciaal niveau.²²⁵

*1857: Wet tot regeling der Jagt en Visscherij*²²⁶

De wetswijziging die in 1857 zijn beslag krijgt, is vooral gericht op het herzien van de strafbaarstelling en de hoogte van straffen bij overtreding van de jachtwet. De decentrale bevoegdheden blijven grotendeels ongewijzigd. Eén uitzondering wordt gemaakt voor de zalmvisserij. De bevoegdheid tot regeling hiervan wordt gecentraliseerd. Voortaan regelt de Kroon de manier waarop deze visserij wordt beoefend.

De memorie van toelichting gaat in op de reden voor deze centralisatie. Minister van Binnenlandse Zaken Thorbecke heeft in maart 1852 de provincies

221 *Kamerstukken II* 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 105.

222 *Kamerstukken II* 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 105.

223 *Kamerstukken II* 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 106.

224 *Kamerstukken II* 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 106.

225 *Kamerstukken II* 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 106.

226 *Wet van 13 juni 1857, Stb.* 1857, 87.

gevraagd om hun verordeningen voor de zalmvisserij op elkaar af te stemmen in het geval deze van toepassing zijn op een rivier die gedeeld wordt met een andere provincie. De provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland hebben geprobeerd om de zalmvisserij samen te regelen. Na een voorstel door de Zuid-Hollandse delegatie is men niet tot een akkoord gekomen. Hierdoor is aan het artikel door deze provincies geen uitvoering gegeven. Alleen Provinciale Staten van Limburg hebben een regeling voor de zalmvisserij vastgesteld. Op grond hiervan vindt de regering het nodig dat “aan de Koning de bevoegdheid worde toegekend om de vereischte bepalingen (...) vast te stellen”.²²⁷ Het motief om bevoegdheden te centraliseren is in dit geval het oplossen van een praktisch probleem, centralisatie is hier een pragmatisch instrument voor beleidsvoering.

*1880: Wet tot bescherming van diersoorten, nuttig voor landbouw of houtteelt*²²⁸

In maart 1880 dient de regering een wetsvoorstel in om dieren die nuttig zijn voor landbouw en houtteelt te beschermen. De wet komt tot stand omdat het besef is doorgedrongen dat als “aan de vernietiging van voor landbouw of houtteelt nuttige dieren geen paal en perk wordt gesteld, de treurigste gevolgen niet achterwegen zullen blijven”.²²⁹

In artikel 3 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat de commissarissen van de Koning de verbodsbepalingen die de nuttige dieren beschermen, kunnen opheffen. Over de toedeling van deze bevoegdheid bestaan twijfels bij een deel van de Kamerleden. In het voorlopig verslag wordt erop gewezen dat de commissaris veelal niet afkomstig is uit de provincie waar hij zijn ambt uitoefent. Hij is dus, zeker in de eerste tijd van zijn ambtsperiode, niet bekend met de belangen van zijn provincie. Daarom wordt voorgesteld om deze bevoegdheid te verlenen aan gedeputeerde staten of aan de gemeentebesturen.²³⁰

De regering brengt in de memorie van antwoord als tegenargument in dat gemeentebesturen “ligtelijk tot een kwistig gebruik” van de gegeven bevoegdheid zullen overgaan. Dit vanwege het gebrek aan kennis van de gemeentebesturen. Het toekennen van de ontheffingsbevoegdheid aan gedeputeerde staten levert voor de regering minder bezwaar. Maar het argument dat zij hiertegen in brengt, is dat de commissaris zich eenvoudig op de hoogte zou kunnen stellen van de belangen van het gewest. Verder heeft hij al diverse taken op het gebied van de jachtwetgeving en mag hij vergunningen verlenen voor de afschot van schadelijke dieren. Voor de regering zijn dit voldoende

²²⁷ *Kamerstukken II 1856/57, LXXIX*, p. 533.

²²⁸ Wet van 25 mei 1880, *Stb.* 1880, 89.

²²⁹ *Kamerstukken II 1879/80*, 134, nr. 3, p. 2.

²³⁰ *Kamerstukken II 1879/80*, 134, nr. 4, p. 6.

redenen om vast te houden aan de commissaris als ontheffing verlenend orgaan.²³¹

Reflectie periode 1848-1887

De nieuwe jachtwet van 1852 geeft het provinciaal bestuur verordenende bevoegdheid voor de regeling van de jacht en zalmvisserij. Alleen voor onderwerpen waarvoor nationale regeling nodig is, wordt centrale wetgeving opgesteld. De decentralisatie van de verordenende bevoegdheid is in lijn met het uitgangspunt dat elk van de bestuurslagen zijn eigen huishouding bestiert. De verwijzing naar de vereenvoudiging van het hoofdbestuur maakt duidelijk dat de decentralisatie voor het Rijk ook financiële voordelen oplevert.

De wijziging van de jachtwet in 1857 betekent voor de zalmvisserij een centralisatie van de verordenende bevoegdheid. Vier provincies lukt het niet om een gezamenlijke verordening op te stellen. De overweging die vijf jaar eerder nog geldt, namelijk dat kennis van lokale omstandigheden het tot een provinciale taak maakt, is niet meer van toepassing. In plaats van het aansporen van de provincies, wordt gekozen voor een praktische oplossing. Op pragmatische gronden centraliseert de regering bevoegdheden.

De in 1880 ingevoerde wet voor de bescherming van soorten kent een beperkte decentrale bevoegdheid toe aan de commissaris van de Koning. Het betreft een uitvoerende bevoegdheid om verbodsbepalingen op te heffen. In de Kamer is de kennis die de commissaris over zijn provincie wordt verondersteld te hebben, een punt van discussie. De inbreng van dit argument is opvallend omdat die kennis van belang is op elk ander onderwerp waar hij zeggenschap over heeft. Het lijkt dan ook eerder een drogreden om de bevoegdheid aan een ander niveau toe te delen.

De motieven die in 1852 voor decentralisatie worden opgevoerd zijn de vereenvoudiging van bestuur en kennis van de lokale omstandigheden. In 1857 worden om pragmatische redenen de bevoegdheden voor de zalmvisserij gecentraliseerd. De nuttige dieren-wet die in 1880 wordt ingevoerd, kent aan de commissaris van de Koning bevoegdheden toe vanwege zijn kennis van de lokale omstandigheden.

5.4.4 Periode 1887-1917

1912: Vogelwet 1912²³²

De Vogelwet wordt ingevoerd omdat de wet tot bescherming van nuttige dieren van 1880 niet voldoende heeft bijgedragen aan het in stand houden

²³¹ *Kamerstukken II* 1879/80, 134, nr. 6, p. 10.

²³² Wet van 23 september 1912, *Stb.* 1912, 303.

van bedreigde vogelsoorten. Volgens de memorie van toelichting kleven er drie nadelen aan de nuttige dieren-wet. Allereerst zijn alleen de vogels die in de algemene maatregel van bestuur worden genoemd beschermd. Ten tweede is de wet slecht uitvoerbaar gebleken. Een derde nadeel is dat de wet in de weg staat om te kunnen toetreden tot de *Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture*.²³³

Artikel 10 van het wetsvoorstel geeft aan de burgemeester de bevoegdheid om vergunning te verlenen voor het be- en verjagen van beschermde vogels die overlast of schade veroorzaken. De memorie van toelichting noemt de burgemeester de geëigende persoon omdat hij kan voorzien in het spoedeisende karakter van de gevraagde vergunning. Bovendien is hij bekend met de lokale omstandigheden en veelal ook met de aanvrager van de vergunning. Als de vergunningverlening wordt overgelaten aan de commissarissen van de Koning

“zouden deze toch uiteraard als regel het ingewonnen advies van den burgemeester volgen, zoodat door de rechtstreekse opdracht aan den burgemeester de wet veel wordt vereenvoudigd en nutteloos over en weer geschrijf wordt voorkomen”.²³⁴

1914: Nuttige Dierenwet 1914²³⁵

Het wetsvoorstel voor de herziening van de wet die nuttige dieren beschermt, wordt ingediend als gevolg van de totstandkoming van de Vogelwet. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de tot dan geldende beschermingswetgeving een lacune toont omdat deze zich alleen richt op de bescherming van vogels en zoogdieren. Voor vogels is inmiddels de Vogelwet tot stand gekomen. Maar onbeschermd zijn kikkers. En hoewel kikkers, door het eten van insecten, nuttig zijn voor de landbouw, worden ze veel gevangen vanwege de “steeds stijgende vraag naar zoogenaamde kikkerbiljetjes, voor de Parijsche restaurants”. Vervolgens gaat de memorie van toelichting in op een aantal andere diersoorten die bescherming nodig hebben zoals mollen, egels en vleermuizen.²³⁶

De nieuwe wet regelt in het eerste artikel dat in het belang van land- tuin- of bosbouw bij algemene maatregel van bestuur beschermende regels kunnen worden gegeven. Tegelijk met een dergelijke algemene maatregel van bestuur, zo stelt artikel 2 van de wet, wordt aan het parlement een wetsvoorstel voorgelegd ter regeling van het in de algemene maatregel van bestuur geregelde. In de wet is voor de decentrale overheden verder geen rol weggelegd.

233 *Kamerstukken II* 1910/11, 249, nr. 3, p. 4.

234 *Kamerstukken II* 1910/11, 249, nr. 3, p. 6.

235 Wet van 22 juni 1914, *Stb.* 1914, 262.

236 *Kamerstukken II* 1912/13, 305, nr. 3, p. 2.

*1917: Mollen- en Kikvorschenwet*²³⁷

De Mollen- en Kikvorschenwet volgt uit de Nuttige Dierenwet 1914. Zoals beschreven was in artikel 2 daarvan bepaald dat tegelijk met de afkondiging van een algemene maatregel van bestuur voor de bescherming van nuttige dieren, een wet wordt ingediend "houdende regeling van het in den algemeen maatregel van bestuur geregelde onderwerp". Met de Mollen- en Kikvorschenwet wordt voldaan aan dit voorschrift.

De nieuwe wet regelt het doden, vangen en verhandelen van mollen en kikkers. Het vangen of doden van mollen op andermans terrein is op grond van artikel 1 verboden tenzij een machtiging van de commissaris van de Koning is verkregen. Voor het verbod om kikkers op voorraad te hebben voor de verkoop of om kikkers daadwerkelijk te verkopen, kan de commissaris van de Koning krachtens artikel 4 een ontheffing verlenen.

Uit de memorie van antwoord wordt duidelijk dat de regering de gemeentelijke overheid niet geschikt vindt om de mollenbescherming te regelen. Dit leidt tot "groote verscheidenheid van regeling maar ook van uitvoering". Bovendien wordt daarmee teveel ruimte gelaten voor het persoonlijk inzicht van de burgemeesters.²³⁸

Reflectie periode 1887-1917

De Vogelwet 1912 verlegt een deel van de provinciale bevoegdheden naar dat van de gemeente en geeft zo een verdere decentralisatie. Het argument voor de verplaatsing van bevoegdheden is kennis van de lokale omstandigheden en de ontbureaucratisering van het stelsel. In 1880 wordt verondersteld dat de provincie de beschikking heeft over voldoende lokale kennis, de Vogelwet doet hiervoor een beroep op de burgemeester.

De in 1914 ingevoerde Nuttige Dierenwet heeft een centraliserend karakter. Het Rijk geeft bij algemene maatregel van bestuur regels. De decentrale overheden spelen in de wet geen rol.

Het effect van de Mollen- en Kikvorschenwet op de verdeling van bevoegdheden is gering. Opnieuw krijgt de commissaris van de Koning een aantal uitvoerende bevoegdheden toegekend. Wel is het opmerkelijk dat de argumenten die in 1912 pleiten voor het toedelen van bevoegdheden op gemeentelijk niveau, vijf jaar later niet meer valide zijn. Het spoedeisend karakter en kennis van de lokale situatie zijn in 1912 nog doorslaggevend om de vergunningverlening toe te vertrouwen aan de burgemeester. Uniformiteit en angst voor willekeur verhinderen in 1917 dat hij soortgelijke bevoegdheden toebedeeld krijgt die hij onder de Vogelwet 1912 wel heeft gekregen.

237 Wet van 15 december 1917, *Stb.* 1917, 706.

238 *Kamerstukken II* 1916/17, 60, nr. 1, p. 1.

De motieven voor decentralisatie die bij de Vogelwet 1912 worden gehanteerd zijn kennis van de lokale omstandigheden en doelmatige beleidsvoering. Bij de Mollen- en Kikvorschenwet worden om redenen van uniformiteit bevoegdheden gecentraliseerd.

5.4.5 Periode 1917-1945

1923: *Jachtwet 1923*²³⁹

De considerans bij de wet meldt dat

“het wenschelijk is wijziging te brengen in de wettelijke bepalingen regelende de jacht en daarbij regelingen te treffen ter voorkoming en zoo noodig vergoeding van wildschade”.²⁴⁰

De memorie van toelichting gaat uitvoerig in op de voorgeschiedenis van de nieuwe wet. De Jagt en Visscherijwet van 1857 heeft

“sinds hare totstandkoming bloot gestaan aan aanvallen, die bijna alle gegrond waren op de overweging, dat in den voortdurende strijd tusschen de belangen van den landbouw en van de jacht de eerste in die mate overheerschen, dat daarvoor de laatste moeten wijken”.²⁴¹

De nieuwe wet richt zich dan ook voornamelijk op het aanbrengen van de gewenste balans tussen landbouw en jacht. Bescherming van wild komt daarbij nauwelijks aan de orde.

Artikel 18 van de Jachtwet 1923 geeft aan de minister de bevoegdheid om het moment te bepalen waarop de jacht wordt geopend en gesloten. In de oude wet wordt het moment van openen en sluiten van de jacht per provincie bepaald door gedeputeerde staten. Volgens de nadere nota van wijziging levert deze praktijk bezwaren op omdat steeds verschillen optreden tussen de provincies. Verschillen die niet verdedigbaar zijn gelet op het doel van de bepaling: het bijdragen aan het behoud van een wildsoort. Het wordt wenselijk gevonden om uniformiteit aan te brengen en daarom wordt de bevoegdheid nu gelegd bij de minister. Om lokale omstandigheden mee te wegen, worden gedeputeerde staten gehoord.²⁴²

Ook het verbod voor het rapen en verhandelen van eieren van waterwild kan de minister voor een bepaalde tijd opschorten (art. 30). Hierbij worden gedeputeerde staten gehoord om rekening te houden met omstandigheden

239 Wet van 24 juli 1923, *Stb.* 1923, 331.

240 *Kamerstukken II* 1920/21, 238, nr. 1, p. 1.

241 *Kamerstukken II* 1920/21, 238, nr. 3, p. 1.

242 *Kamerstukken II* 1922/23, 27, nr. 14, p. 11.

zoals “klimatologische verschillen tusschen het noorden en zuiden van het land”.²⁴³

Artikel 19 van de Jachtwet geeft aan provinciale staten de bevoegdheid een verordening vast te stellen waarmee bepaald waar buiten het jachtseizoen op waterwild kan worden gejaagd. De bevoegdheid voor het verlenen van verschillende vergunningen wordt gegeven aan commissaris van de Koning. Het gaat om vergunningen voor drijf- en klopjachten (art. 21), voor het vangen en levend vervoeren van wild (art. 28) en voor het buiten het jachtseizoen gebruiken van honden (art. 29). Ook de burgemeester krijgt, in Titel V, de bevoegdheid om een aantal soorten vergunningen te verlenen. Dit zijn vergunningen om tijdens het jachtseizoen wild te vervoeren (art. 38) en voor het handelen in wild (art. 40 en art. 42).

1936: *Vogelwet* 1936²⁴⁴

De Vogelwet 1936 borduurt voort op de Vogelwet 1912. De ervaringen met de Vogelwet 1912 leren volgens de regering dat het vergunningstelsel niet dienstig is aan het doel van de wet. De belangrijkste aanpassing heeft dan ook betrekking op het vergunningstelsel.

De Vogelwet 1912 gaf aan de burgemeester de bevoegdheid om vergunningen te verlenen voor het be- en verjagen van schade of overlast veroorzakende beschermde vogels. Dit

“omdat de landbouwer, wanneer hij schade of overlast ondervindt van beschermde vogels, spoedig over eene vergunning moet kunnen beschikken, werd het verlenen hiervan toevertrouwd aan de naastbijzijnde autoriteit, den burgemeester”.²⁴⁵

Maar deze regeling is, zo stelt de regering, niet doeltreffend. De memorie van toelichting beschrijft dat burgemeesters herhaaldelijk ten onrechte vergunningen verlenen voor het doden van beschermde vogels. Zo worden vergunningen afgegeven voor het doden van vogels die geen of zeer beperkt schade veroorzaakten of voor het doden van vogels “hoewel de aanvrager de vogels met geen andere bedoeling wilde bemachtigen, dan om ze te consumeeren”. Hiermee is het doel van de wet, een balans tussen bescherming en het bestrijden van overlast, niet gediend. Daarom wordt voorgesteld om de regering in de wet de bevoegdheid te geven om het vergunningstelsel te regelen

“waardoor Zij in staat wordt gesteld met behoud van de gewenschte soepelheid een juiste uitvoering van de wet op dit punt te waarborgen. (...) De bevoegdheid om het vergunningstelsel nader te regelen, stelt de Regeering in de gelegenheid,

²⁴³ *Kamerstukken II* 1922/23, 27, nr. 14, p. 11.

²⁴⁴ Wet van 31 december 1936, *Stb.* 1936, 700.

²⁴⁵ *Kamerstukken II* 1935/36, 314, nr. 3, p. 3.

om de meest daarvoor in aanmerking komende personen en colleges, eventueel ook niet-ambtelijke, bij de uitvoering van de wet in te schakelen".²⁴⁶

In artikel 27 van de Vogelwet 1936 krijgt de minister daarom de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor het verlenen van vergunningen. Die regels zijn uitgewerkt in het Vogelbesluit 1937.²⁴⁷ In het Vogelbesluit 1937 wordt in artikel 23 aan de commissaris van de Koning de bevoegdheid gegeven om vergunningen te verlenen voor het be- en verjagen van schade of overlast veroorzakende beschermde vogels. De commissaris doet wekelijks opgave van de verleende en geweigerde vergunningen aan de minister. De beslissingsruimte van de commissaris van de Koning is gering. De commissaris van de Koning moet vaststellen of er sprake is van schade of overlast. Is er daadwerkelijk sprake van schade of overlast dan is hij op grond van artikel 10 van de Vogelwet gehouden de vergunning te verlenen.

Reflectie periode 1917-1945

De Jachtwet 1923 betekent een centralisatie van de verordenende bevoegdheid die tot dan toe is verleend aan provinciale staten. Motief hiervoor is een streven naar uniformering van het jachtseizoen. Wel wordt erkend dat lokale verschillen van belang zijn voor zowel het bepalen van het jachtseizoen als voor het rapen van eieren. De Jachtwet kent verder een uitgebreid stelsel van bepalingen en vergunningen waarvoor verschillende bestuurslagen verantwoordelijkheid dragen.

De met de Vogelwet 1912 doorgevoerde decentralisatie naar het gemeentelijke bestuur wordt in 1936 teruggedraaid. Dit omdat deze niet bijdraagt aan het doel om vogels te beschermen. Het motief voor deze wijziging is dus het verbeteren van het gevoerde beleid waarbij centralisatie een oplossing is voor een praktisch probleem. Het niet juist toepassen van regels, wordt opgevangen door de bevoegdheden te leggen bij de commissaris van de Koning. Deze krijgt beperkte discretionaire ruimte: zodra vastgesteld is dat een beschermde vogelsoort schade veroorzaakt, moet een vergunning worden afgegeven.

5.4.6 Periode 1945-1983

*1954: Jachtwet*²⁴⁸

In februari 1948 stelt de regering een commissie in om te onderzoeken welke wijzigingen van de Jachtwet 1923 nodig zijn. De eisen van de tijd vragen om

²⁴⁶ *Kamerstukken II* 1935/36, 314, nr. 3, p. 3-4.

²⁴⁷ Koninklijk besluit van 9 augustus 1937, *Stb.* 1937, 647.

²⁴⁸ Wet van 3 november 1954, *Stb.* 1954, 523.

nieuwe regels voor de bescherming van de wildstand. De commissie brengt haar adviesrapportin 1951 uit aan de minister.²⁴⁹ Ze doet dit in de vorm van een voorontwerp van wet en een memorie van toelichting. In het voorontwerp worden alle bevoegdheden voor de jacht toegekend aan de minister. In het concept van de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op deze centralisatie van bevoegdheden.

Ook de memorie van toelichting die in 1952 het wetsvoorstel vergezelt, geeft als reden voor de nieuwe wet de gewijzigde omstandigheden. Voorbeelden daarvan zijn veranderingen in de landbouw en de opvattingen van een groot deel van de bevolking over in het wild levende dieren.²⁵⁰ Evenals het voorontwerp uit 1951, verleent de wet alle bevoegdheden voor de jacht aan de minister. De minister is, op grond van artikel 27 Jachtwet, bevoegd om vergunning te verlenen voor het bejagen van wild in afwijking van de in de wet opgenomen voorschriften – met uitzondering van de bepaling dat de jacht is verboden op zon- en feestdagen.

De decentrale bevoegdheden over onder meer vergunningverlening voor het vervoer van en handel in wild en voor diverse vormen van jacht komen niet meer terug in de wet. De wetgever heeft voor de bepalingen over vervoer en handel in wild gestreefd naar een vereenvoudiging en zo verbetering van de controlemogelijkheden.²⁵¹

De bepalingen over eendenkooien leggen alle bevoegdheden bij de minister. Het betreft onder meer de bevoegdheden voor de afpaling en het registreren van eendenkooien. Naar aanleiding van het voorlopig verslag gaat de regering in op de gemaakte keuze om de opening en sluiting van het vangseizoen voor eendenkooien niet neer te leggen bij de provinciale besturen. Eerst worden argumenten aangevoerd die betrekking hebben op de uitvoerbaarheid. De vangst door eendenkooien moet afgestemd zijn op de jacht met het geweer. Dit om de controle op vervoersbepalingen te vergemakkelijken. Ook kan langere openstelling door provincies leiden tot bezwaren van internationale natuurbeschermingsorganisaties. Vervolgens voert de regering aan dat de verschillen tussen provincies niet te onderbouwen zijn. De klimatologische verschillen tussen provincies zijn daarvoor te klein. De regering ziet de nieuw in te stellen Jachtraad als het aangewezen orgaan voor advisering over het jachtseizoen. Om ook nog advies in te winnen bij de provincies is dan ook overbodig. Mochten provincies van mening zijn dat er bijzondere omstandigheden zijn, staat het ze vrij om dit kenbaar te maken bij de Jachtraad of bij de minister.²⁵²

249 Herziening van de Jachtwet 1923. Rapport van de Commissie tot herziening van de Jachtwet 1923.

250 *Kamerstukken II* 1951/52, 2607, nr. 3, p. 8.

251 Van Overveld & Beljaars 1955, p. 161.

252 *Kamerstukken II* 1953/54, 2607, nr. 5, p. 4.

De verordenende bevoegdheid van provinciale staten voor de jacht op waterwild (artikel 19 Jachtwet 1923) wordt geschrapt. Het argument hiervoor is dat aan het artikel geen behoefte meer is, nu de nieuwe wet in artikel 20 aan de minister voldoende ruimte geeft om te differentiëren in onder meer tijd, plaats en soort wild waarop de jacht wordt geopend of gesloten.²⁵³ Voor het overige wordt door de regering niet ingegaan op de redenen om de bevoegdheden te centraliseren.

Reflectie periode 1945-1983

De Jachtwet 1954 betekent een volledige centralisatie van het jachtstelsel. Als motieven hiervoor worden aangevoerd de vereenvoudiging van het stelsel en de verbetering van controle. De in 1923 nog veronderstelde verschillen tussen provincies, bijvoorbeeld wat betreft klimaat, worden als minimaal bestempeld. Om die reden worden ze niet van belang gevonden voor een decentrale toedeling van bevoegdheden. De nieuw ingestelde Jachtraad krijgt een belangrijke adviserende rol, de inbreng van provincies is ondergeschikt aan dit nieuwe orgaan.

5.4.7 Periode 1983-heden

1998: Flora- en faunawet²⁵⁴

Het voorstel voor de Flora- en faunawet wordt in 1993 door de regering ingediend om de wetgeving voor bescherming van dieren en planten te bundelen in één wettelijk systeem. De wet moet in de plaats treden van onder meer de Vogelwet 1936 en de Jachtwet 1954. De integratie van deze wetten is een uitdrukkelijk en herhaald verzoek van de Tweede Kamer en wordt ook bevorderd door belanghebbende organisaties.

In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat de uitvoering van de nieuwe wet grotendeels bij de Rijksoverheid is gelegd. Dit in overeenstemming met de praktijk van de wetten die door de Flora- en faunawet komen te vervallen.²⁵⁵ Het provinciaal bestuur krijgt taken toebedeeld voor de aanwijzing van een gebied als beschermde leefomgeving. De reden hiervoor is dat in het voorontwerp van de nieuwe Natuurbeschermingswet, gedeputeerde staten ook een dergelijke bevoegdheid krijgen. Gemeenten zijn hiervoor niet in beeld omdat, zo stelt de memorie van antwoord, provincies beter in staat zijn om vanuit een bredere optiek naar soortenbescherming te kijken. Dit vloeit mede voort uit de taken die ze al vervullen op het terrein van flora- en fauna-

²⁵³ *Kamerstukken II* 1951/52, 2607, nr. 3, p. 14.

²⁵⁴ Wet van 25 mei 1998, *Stb.* 1998, 402.

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 58.

beleid.²⁵⁶ De regering wil provincies niet dicteren voor welke planten- en diersoorten zij bijzondere zorg moeten dragen als zij een gebied tot beschermd bestempelen. Provincies hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Ook wil de regering niet treden in de manier waarop provincies uitvoering geven aan een besluit om een gebied tot beschermd te verklaren.²⁵⁷

De memorie van toelichting schetst dat in het kader van het rijksprogramma *Decentralisatie-impuls* afspraken worden gemaakt over de rol van provincies bij het vergunningenbeleid. Omdat deze nog niet zijn afgerond, zijn deze in het wetsvoorstel niet verwerkt.²⁵⁸ In de memorie van antwoord wordt een paragraaf gewijd aan decentralisatie van taken en bevoegdheden. De hiervoor genoemde onderhandelingen tussen Rijk en provincies in het kader van de *Decentralisatie-impuls* zijn inmiddels afgerond en de minister is met de provincies overeengekomen dat deze een aantal bevoegdheden overnemen van het Rijk. Op basis van het akkoord tussen de provincies en het Rijk, worden taken overgedragen die zijn gebaseerd op de Boswet, de Natuurbeschermingswet, de Jachtwet en de Vogelwet. In essentie komt het erop neer dat het Rijk voortaan het beleid op hoofdlijnen formuleert en dat provincies die hoofdlijnen vertalen in regionaal beleid en uitvoering ervan. Dit om te komen tot maatwerk per gebied.²⁵⁹ Het gaat wat betreft de Flora- en faunawet om de volgende bevoegdheden:

- de vergunningverlening met betrekking tot het grofwildbeheer;
- de vergunningverlening inzake het voorkomen en bestrijden van schade;
- het sluiten van de jacht als bijzondere weersomstandigheden dit nodig maken;
- het uitvoeren van projecten voor soortbescherming die beter of evengoed op provinciaal in plaats van op landelijk niveau kunnen worden uitgevoerd.²⁶⁰

Om niet te hoeven wachten op de benodigde wetswijzigingen die overdracht van deze bevoegdheden regelen, mandateert²⁶¹ de minister bevoegdheden bij beschikking van 28 december 1995.²⁶²

Vooraf de vergunningverlening voor schadebestrijding, het schadebeleid genoemd, is voor de regering een provinciale taak omdat hiervoor “een nauwkeurige belangenafweging noodzakelijk” is en rekening moet worden gehouden

256 *Kamerstukken II* 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 17.

257 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 26-27.

258 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 59.

259 Van Wijmen 1996, p. 452.

260 *Kamerstukken II* 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 12.

261 De rechtmatigheid van dit mandaat werd door Hennekens betwist (zie hierover H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Decentralisatie via mandaat: innerlijke tegenstrijdigheid’, *Agrarisch recht* 1997, p. 414-423) en in 1998 door de Raad van State afgekeurd (ABRvS 14 mei 1998, no. E02.96.0271).

262 *Stcrt.* 1996, nr. 3, d.d. 4 januari 1996, p. 6, ‘Vaststelling Mandaten Decentralisatie Impuls’.

“met de concrete omstandigheden van het, in sterke mate door regionale of lokale omstandigheden bepaalde, geval”. Als gevolg van de gemaakte afspraken worden een aantal wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel. Wat niet wordt gewijzigd, is het overige vergunningenbeleid (onder andere voor vogelasiels, wetenschappelijk onderzoek en de handel in soorten). De regering vindt dat hiervoor landelijk een uniform beleid moet gelden.²⁶³

Uit het eindverslag²⁶⁴ en de nota naar aanleiding van het eindverslag²⁶⁵ blijkt dat de fracties van VVD en CDA vraagtekens plaatsen bij de decentralisatie van bevoegdheden. Vrees is dat deze te ver doorschiet. Iets dat kan leiden tot rechtsongelijkheid door “essentiële verschillen in toetsing, uitvoering en beleid”. Ook worden vraagtekens gezet bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van twaalf verschillende aanvullende regelingen. Tot slot zijn de Kamerleden benieuwd of de provincies wel zijn toegerust voor de nieuwe taken.²⁶⁶ De minister denkt dat de wet voldoende randvoorwaarden stelt om provincies een kader te geven voor het voeren van beleid. Het zorgt ervoor dat een zekere mate van eenheid van beleid blijft bestaan. Afwijking van het beleid heeft financiële gevolgen voor de provincies. Door een overdracht van personeel en middelen aan de provincies zijn deze voldoende toegerust op de taken.²⁶⁷

De Flora- en faunawet zoals deze uiteindelijk tot stand komt, treedt in 2002 in werking. De wet verdeelt de bevoegdheden voor passieve soortenbescherming tussen het Rijk en provincies. Het Rijk heeft de meeste bevoegdheden om uitzonderingen op het uniforme verbodskader toe te staan. Provincies hebben vooral taken waar het gaat om faunabeheer en de bestrijding van schade als gevolg van wilde dieren en planten.²⁶⁸

De wetgever is bevoegd om de hoofdlijnen van beleid te bepalen. Provincies voeren binnen die hoofdlijnen beleid voor beheer en schadebeperking en -bestrijding. De wet bevat onder meer verbodsbepalingen met betrekking tot beschermde soorten. Overtreding van deze verbodsbepalingen is mogelijk als het bevoegd gezag hiervoor goedkeuring heeft gegeven. Daarbij geldt bijna altijd:

- doet de mens de soort schade, dan is de minister het bevoegde gezag;
- doet de soort de mens schade, dan zijn gedeputeerde staten het bevoegde gezag.

263 *Kamerstukken II* 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 12.

264 *Kamerstukken II* 1996/97, 23 147, nr. 11.

265 *Kamerstukken II* 1996/97, 23 147, nr. 12.

266 *Kamerstukken II* 1996/97, 23 147, nr. 11, p. 11.

267 *Kamerstukken II* 1996/97, 23 147, nr. 12, p. 7.

268 Dottinga, Meijers & Scheerens 2012, p. 87.

*2012: Wetsvoorstel Natuurbescherming*²⁶⁹

In 2012 biedt de regering de Kamer een wetsvoorstel aan dat als doel heeft de wetgeving voor natuurbescherming te vereenvoudigen en versoberen.²⁷⁰ Uit een evaluatie van diverse natuurbeschermingswetten is gebleken dat integratie van de Boswet, de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet zinvol is. Ook decentralisatie van de uitvoering van de natuurwetgeving wordt aanbevolen.²⁷¹

Hoewel dit wetsvoorstel nog niet door de beide Kamers is behandeld, en dus geen kracht van wet heeft, wordt het in dit onderzoek toch meegenomen. Dit omdat één van de doelstellingen van het wetsvoorstel is om een deel van de bevoegdheden neergelegd in de natuurwetgeving, te decentraliseren. De parlementaire stukken geven informatie over de denklijn die de regering hierbij volgt en zijn daarom waardevol voor dit onderzoek. Omdat over het wetsvoorstel nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden, wordt hierbij niet zozeer ingegaan op de verschuivingen zoals die worden opgenomen in de afzonderlijke bepalingen, maar worden de hoofdlijnen die de basis vormen van de wet toegelicht.

De noodzaak tot decentralisatie is volgens de regering gelegen in het gegeven dat de wettelijke verdeling van bevoegdheden niet langer aansluit bij de geldende inzichten over doelmatig en doeltreffend bestuur. Die inzichten zijn dat bevoegdheden zoveel als mogelijk worden toegekend aan één bestuurslaag. De zeggenschap van deze bestuurslaag sluit zoveel mogelijk aan bij de schaal van de problematiek. Tot slot moet deze bestuurslaag zo dicht mogelijk staan bij de burgers die het aangaat. Als bijkomend effect van een eenduidige verdeling van samenhangende bevoegdheden wijst de regering op de bijdrage ervan aan het verminderen van bestuurlijke lasten.²⁷²

Op basis van deze inzichten worden uitvoerende taken en verantwoordelijkheden zoveel als mogelijk belegd bij de provincies. Hierbij geldt het uitgangspunt “decentraal tenzij”. Provincies hebben volgens de regering de juiste schaalgrootte voor uitvoering en regionale invulling van het natuurbeleid. Daarnaast vervullen ze al een aantal taken en bevoegdheden op het terrein van de natuurwetgeving. Het Rijk houdt de verantwoordelijkheid als nationale regie nodig is of een landelijke aanpak het beleid ten goede komt.²⁷³

De gemeentegrens overschrijdende omvang van natuurgebieden en de problemen die daar spelen maken provincies tot de juiste overheidslaag om natuurbeleid uit te voeren. Ook sluit hun omvang aan bij de omvang van andere actoren zoals waterschappen en terrein beherende organisaties. De

269 Voorstel van wet d.d. 20 augustus 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 2.

270 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 6.

271 Dottinga, Meijers & Scheerens 2012, p. 75.

272 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 12.

273 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 16.

regering onderkent dat decentralisatie zal leiden tot verschillen tussen provincies. Hiermee wordt echter tegemoetgekomen aan regionale verschillen en verwachtingen. Te grote verschillen zijn niet te verwachten omdat het wetsvoorstel hen ook niet al te veel beleidsruimte laat. Dit komt doordat het wetsvoorstel een vertaling is van de geldende internationale kaders.²⁷⁴

Reflectie periode 1983-heden

Manschot is van mening dat de Flora- en faunawet grote verschuivingen van bevoegdheden teweeg brengt waarbij vooral de provincies meer bevoegdheden krijgen toebedeeld. De opzet tot decentralisatie acht hij dan ook geslaagd.²⁷⁵ Deze visie behoeft de nuancering dat inderdaad veel bevoegdheden uit vroegere wetgeving zijn gedecentraliseerd maar dat het voornamelijk gaat om uitvoerende bevoegdheden op het terrein van faunabeheer en schadebestrijding. In de Kamer bestaat de zorg dat de provinciale bevoegdheden leiden tot gebrek aan uniformiteit en daarmee samenhangende rechtsongelijkheid. Omdat het beleid van provincies gebonden is aan de hoofdlijnen die door het Rijk worden uitgezet blijft eenheid van beleid gewaarborgd. De decentralisatie is daarmee te kenmerken als een milde vorm van mechanisch medebewind. Het motief dat de regering geeft voor de gedeeltelijke decentralisatie is dat bij belangenafweging rekening moet worden gehouden met lokale omstandigheden. Tegelijk worden ook taken centraal belegd om uniformering van beleid te realiseren.

Het aanhangige wetsvoorstel Natuurbescherming heeft tot doel een verdere decentralisatie van het natuurbeleid waarbij meer bevoegdheden worden toebedeeld aan de provincies. In de Kamerstukken worden de uitgangspunten die door de regering bij decentralisatie worden gehanteerd toegelicht. Deze uitgangspunten zijn: één bestuurslaag heeft de bevoegdheden, de bestuurlijke schaal sluit aan bij de problematiek en de bestuurslaag staat zo dicht mogelijk bij de burgers die het aangaat. In voorgaande wetten en wetswijzigingen komt de onderbouwing veelal niet verder dan de standaardfrase dat provincies kennis hebben van de lokale situatie. Naast de inzichten over doeltreffend en doelmatig bestuur is ook het verminderen van bestuurlijke lasten een motief voor de voorgenomen decentralisatie.

5.4.8 Bevindingen verdeling van bevoegdheden bij de bescherming van dieren en planten

De wetgeving over soortenbescherming kent een grillig verloop als het gaat om de verdeling van bevoegdheden. Na een aanvankelijke centralisatie worden

²⁷⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 52-53.

²⁷⁵ Manschot 2001, p. 747.

in het midden van de negentiende eeuw bevoegdheden gedecentraliseerd naar provincies. In de periode rond de Eerste Wereldoorlog worden bevoegdheden deels verder gedecentraliseerd (Vogelwet 1912) maar ook volledig centraal belegd (Nuttige Dierenwet 1914). De Vogelwet 1936 is een eerste kentering naar centralisatie van bevoegdheden. Deze centralisatie wordt doorgezet met de Jachtwet van 1954. Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw wordt centralisatie teruggedraaid en krijgen provincies uitvoerende bevoegdheden toebedeeld. De hoofdmotieven die voor decentralisatie worden gehanteerd zijn de kennis van lokale omstandigheden en doelmatigheid. Het motief voor centralisatie is uniformering en vereenvoudiging van het stelsel. Ook wordt centralisatie verschillende keren toegepast om een praktisch probleem op te lossen. Een voorbeeld hiervan is de regeling van de zalmvisserij in 1857. Dit is ook het geval bij de Vogelwet van 1936: het onvoldoende functioneren van burgemeesters wordt opgelost door bevoegdheden een niveau hoger te leggen bij de commissaris van de Koning.

Bij het toedelen van bevoegdheden wordt door opeenvolgende regeringen aan één zelfde omstandigheid een wisselend gewicht gehangen. Een voorbeeld hiervan is het belang dat wordt gehecht aan lokale omstandigheden zoals klimaatverschillen tussen provincies. In 1923 zijn deze nog reden voor decentralisatie van bevoegdheden. Dertig jaar later worden ze te gering geschat om provincies bevoegdheden toe te kennen in de nieuwe Jachtwet. In de Flora- en faunawet van 1998 kunnen provincies vanwege bijzondere weersomstandigheden de jacht sluiten. Ook in het midden van de negentiende eeuw is een veranderende redenering te zien bij de verordenende bevoegdheid voor de zalmvisserij. Aanvankelijk wordt dit beschouwd als horend tot de provinciale huishouding. Vijf jaar later wordt het, zonder inhoudelijke onderbouwing, een centrale aangelegenheid. Het onvermogen van een aantal provincies om gezamenlijk op te treden, kan niet de reikwijdte van hun huishouding bepalen.

Een tweede bevinding is dat in de periode van 1917 tot 1954 er sprake is van een uitgesproken streven naar het uniformeren van beleidsuitvoering. De memorie van toelichting bij de Jachtwet van 1923 spreekt zich uit tegen te grote verschillen tussen provincies. In 1954 wordt door de regering gesteld dat verschillen tussen provincies niet te onderbouwen zijn. Ook na 1954 is uniformering en het voorkomen van grote verschillen een punt in de discussie met de Kamer. Uniformering wordt daarmee gesteld boven lokale of regionale verschillen.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de decentrale bevoegdheden zich veelal beperken tot uitvoerende taken. Beleidsbepaling gebeurt op het centrale niveau waardoor het medebewind een mechanisch karakter kent.

5.5 VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN BIJ DE PLANNING VAN PSYCHIATRISCHE ZORG

5.5.1 Inleiding

Het laatste beleidsdomein dat in dit onderzoeksdeel beschreven wordt, is de psychiatrische zorg. Onderzocht is hoe de bevoegdheid voor het reguleren van het aanbod aan voorzieningen is toebedeeld. In dit inleidende deel wordt deze keuze toegelicht. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de verdeling van bevoegdheden beschreven. De paragraaf wordt afgesloten met een aantal bevindingen.

De zorg voor mensen met een psychiatrisch ziektebeeld heeft lange tijd zijn eigen wet- en regelgeving gekend. Zoals de patiënten in psychiatrische instellingen werden afgezonderd van de maatschappij, was ook de wetgeving die hun verpleging regelde tot 1992 afgezonderd van de overige wetgeving voor de gezondheidszorg. Voor de wetgever is het gedwongen afzonderen van patiënten een vraagstuk geweest dat in de negentiende eeuw telkens weer bijzondere aandacht vroeg.²⁷⁶ Over gedwongen opname is in de loop der tijd dan ook veel wetenschappelijk en opiniërend werk gepubliceerd zoals door Querido, Mooy, Legemaate en Vijselaar.

Wie gedwongen opname in regelgeving vastlegt, moet ook voorzien in een instelling waarin de patiënt gedwongen wordt opgenomen. Al in de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de eerste Krankzinnigenwet in 1841, worstelt de wetgever met de vraag welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor voldoende aanbod van zorg. En ook als die wet er eenmaal is, verstomt de discussie hierover niet meteen. De verdeeldheid over de verantwoordelijkheid voor het aanbod maakt de overheidssturing op aanbod van psychiatrische zorg tot een goed onderwerp voor onderzoek. Dit omdat verwacht mag worden dat er een ontwikkeling in de verdeling van bevoegdheden zichtbaar is.

In deze paragraaf wordt gezien hoe de zeggenschap over de planning van psychiatrische zorg in de loop van twee eeuwen is geregeld. Onder planning van psychiatrische zorg wordt hier verstaan de regeling van het aanbod van zorg voor patiënten binnen een psychiatrische instelling. Gekozen is voor de intramurale zorg omdat die zorgvorm de langste traditie van regulering kent. Zoals hiervoor aangegeven kende de geestelijke gezondheidszorg tot 1992 haar eigen wetgeving. Vanaf 1971 is de capaciteitsplanning van verpleegbedden echter geregeld door een wet met bredere werking, de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Om die reden worden ook die wet en de Wet toelating zorginstellingen in dit onderzoek betrokken.

Na deze inleidende paragraaf wordt de ontwikkeling van de verdeling van bevoegdheden geschetst zoals deze heeft plaatsgevonden vanaf het begin

276 Querido 1939, p. 23.

van de negentiende eeuw. In de afsluitende paragraaf wordt een reflectie gegeven op die ontwikkeling.

5.5.2 Periode vóór 1848

Periode tot 1841

Tot in het midden van de negentiende eeuw is de overheidszorg voor krankzinnigen, voor zover die zorg überhaupt bestaat, een lokale aangelegenheid. Geesteszieken die overlast veroorzaken worden opgesloten in een door de gemeente gefinancierd dolhuis. Verder is de zorg een particuliere aangelegenheid van familie en de sociale omgeving.²⁷⁷ Als die niet langer in staat zijn om in die zorg te voorzien, kan een beroep worden gedaan op de gemeentelijke overheid. Querido schetst hoe in het Amsterdam van de achttiende eeuw de burgemeester toestemming kan verlenen voor gedwongen opname in een gemeentelijke inrichting. Uit de schets blijkt dat de juridische of ziekte-gerelateerde belangen van de zieke nauwelijks worden meegewogen, het zijn vooral maatschappelijke belangen zoals ordeverstoring en overheidsfinanciën die van doorslaggevende betekenis zijn bij een beslissing over gedwongen opname. De door particulieren verleende zorg onttrekt zich aan het oog van de overheid.²⁷⁸

In februari 1814 worden door een besluit van de Souverein Vorst algemeen geldende regels gegeven voor de gedwongen opname van “personen door zinneloosheid of om andere redenen, voor de samenleving ongeschikt”.²⁷⁹ In 1818 volgt een koninklijk besluit²⁸⁰ dat de verpleging van de krankzinnigen moet regelen.²⁸¹ Bepaald wordt onder meer dat er voldoende inrichtingen moeten zijn en dat de bestaande inrichtingen verbeterd moeten worden. Gedeputeerde staten krijgen in het vijfde artikel van het besluit het oppertoezicht toegewezen over de nieuwe en de verbeterde inrichtingen in hun provincie.

De administrateur voor het armwezen en de gevangenen, De Bye, presenteert in 1826 voorstellen om de krankzinnigenzorg te hervormen. De bestaande instellingen die tot dan de zorg aanbieden – veelal stedelijke gast-, armen- en dolhuizen – moeten worden vervangen door vijf tot zeven door het Rijk te stichten instellingen. Deze gestichten moeten onder rechtstreeks bestuur en toezicht komen van de regering. De kosten voor oprichting zijn voor de provincies. De kosten voor de verpleging komen ten laste van de

²⁷⁷ Bakker & Van der Velden 2004, p. 1030-1031; Querido 1939, p. 28.

²⁷⁸ Querido 1939, p. 33 & 44-45.

²⁷⁹ Besluit van 12 februari 1814, *Stb.* 1814, 25.

²⁸⁰ Besluit van 11 april 1818, *Stb.* 1818, 62.

²⁸¹ Querido 1939, p. 56.

gemeenten. De voorstellen van De Bye worden door de regering niet overgenomen. De middelen ontbreken voor financiering ervan, maar ook wordt betwijfeld of de zorg voor krankzinnigen wel een overheidstaak is.²⁸² Ook na het voorstel van De Bye worden plannen gepresenteerd om rijksgestichten op te richten. De Wit ziet 1830 als jaartal waarop het streven naar rijksgestichten wordt losgelaten en de provinciale overheden worden aangespoord om te zorgen voor voldoende aanbod van zorgplaatsen. Een mogelijke oorzaak voor deze cesuur zijn de staat van de nationale financiën. Een toestand die door de Belgische opstand zeker niet verbetert.²⁸³

In maart 1837 houdt de hoogleraar Schröder van der Kolk zijn afscheidsrede als rector magnificus van de Utrechtse Hogeschool. In zijn rede gaat hij in op de situatie in de gast- en dolhuizen en op de noodzaak tot verbetering van de krankzinnigenzorg. Hij stelt daarbij het door hem in Utrecht ingevoerde model ten voorbeeld.²⁸⁴ De boodschap van Schröder van der Kolk wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken vrijwel integraal overgenomen en resulteert op 18 mei 1838 in een uitvoerige circulaire aan de colleges van gedeputeerde staten. In de circulaire worden deze verzocht verbeteringen door te voeren in de bestaande gestichten en zich in te spannen voor de oprichting van provinciale gestichten.²⁸⁵ De minister doet in zijn circulaire een klemmend beroep op een

“krachtdadige medewerking der onderscheiden Collegiën van Gedeputeerde Staten; eene medewerking welke niet slechts het kenmerk draagt van administrativen ijver, maar ook en vooral van eene met onwrikbare volharding naar het doel strevende en alle hinderpalen geleidelijk overwinnende menschenliefde”.²⁸⁶

De minister laat niet na, te benadrukken dat ook de Koning vertrouwt op de medewerking van de colleges van gedeputeerde staten. Vervolgens wordt ingegaan op de overweging om niet voor een of meerdere rijksgestichten te kiezen maar aan provincies te vragen om gestichten op te richten. Aan rijksgestichten kleven teveel, niet nader gespecificeerde, bezwaren.²⁸⁷ Daarom wordt het beter geacht om provinciale gestichten op te richten of de bestaande gestichten te verbeteren. In een bijzin wordt gemeld dat “hier of daar plaatselijke, maar liefst toch Provinciale gestichten” kunnen worden opgericht. Uit de circulaire wordt echter niet duidelijk of provincies de gestichten al dan niet

282 Kerkhoven 1996, p. 40; Mooy 1964, p. 12-13; Querido 1939, p. 58-59; De Wit 1990, p. 407.

283 De Wit 1990, p. 406-407.

284 Querido 1939, p. 63.

285 De Wit 1990, p. 406.

286 In: Van den Honert 1841, p. 10.

287 De Wit geeft als mogelijke verklaring dat men bevreesd was voor de financiële consequenties. Ook zou de totstandkoming van de Franse wet, in 1838, van invloed zijn geweest. Deze wet deelt eenzelfde verantwoordelijkheid toe aan de departementen (De Wit 1990, p. 407).

zelf moeten financieren, wel dat zij verantwoordelijk zijn voor het voorzien in voldoende verpleegplaatsen.²⁸⁸

In het vervolg van de circulaire wordt duidelijk waarom rijksgestichten geen optie zijn. De minister spreekt zijn voorkeur uit voor kleine gestichten met 100 tot maximaal 200 patiënten. Deze zijn uit verpleegkundig oogpunt het beste, maar ze garanderen ook een “steeds werkzaam en tevens onkostbaar beheer”. Provincies kunnen, al dan niet samenwerkend, gestichten van de juiste omvang realiseren, als het Rijk dit doet worden ze te groot.²⁸⁹

Nadat de circulaire verder ingaat op onderwerpen zoals kosten van oprichting, exploitatie, medische zorg en het wenselijke aantal instellingen per provincie, wordt aan het einde van de circulaire gemeld dat gedeputeerde staten de circulaire niet moeten beschouwen als een verbindend voorschrift of aanwijzing. Het is slechts bedoeld als een schets van de “denkbeelden, welke de voorlopige beraadslagingen over dit onderwerp hebben aan de hand gegeven”. Denkbeelden die naar het oordeel van de Koning

“vatbaar zijn (...) om (...) te worden bekend gemaakt, ten einde dezelve eenigermate tot leidraad te doen strekken bij de wijze van gevolggeving aan deze aanschrijving”.²⁹⁰

*1841: Wet houdende bepalingen omtrent de gestichten voor krankzinnigen, en de wijze hunner opneming in en ontslag uit dezelve*²⁹¹

In dezelfde periode dat de hiervoor aangehaalde circulaire wordt verstuurd, wordt een wet voorbereid die moet voorzien in bepalingen over de opname van patiënten. Dit omdat in 1838, met de invoering van het Burgerlijk Wetboek, het besluit uit 1814 over gedwongen opname is ingetrokken. In december 1840 stuurt Koning Willem II een voorstel voor de Wet omtrent de gestichten voor krankzinnigen aan de Tweede Kamer. Volgens de considerans is de stand van de wetenschap dusdanig gevorderd dat de zorg voor krankzinnigen verbeterd kan worden door hen, in plaats van ze alleen maar op te sluiten, te behandelen. Het wetsvoorstel heeft als doel die behandeling te bevorderen en door de regeling van staatstoezicht de zorg te verbeteren.²⁹² Andere zaken die de wet regelt zijn het voorzien in voldoende verpleegcapaciteit en de procedure voor opneming van krankzinnigen.²⁹³

Het eerste hoofdstuk van het wetsvoorstel regelt de instellingen voor de krankzinnigenzorg. In hoofdlijnen komt het erop neer dat een onderscheid wordt gemaakt tussen instellingen gericht op genezing – de gestichten – en

288 In: Van den Honert 1841, p. 10-12.

289 In: Van den Honert 1841, p. 10-12.

290 In: Van den Honert 1841, p. 30.

291 Wet van 29 Mei 1841, *Stb.* 1841, 20.

292 *Kamerstukken II* 1840/41, IX, nr. 2, p. 258.

293 Querido 1939, p. 74.

de bewaarplaatsen die zijn bedoeld om krankzinnigen van de maatschappij af te zonderen. Het is aan de Koning om te bepalen onder welke van beide categorieën een instelling hoort. Nieuwe bewaarplaatsen mogen niet meer worden opgericht, gestichten kunnen alleen worden opgericht met toestemming van de Koning. Het doel van de wet is dat de bewaarplaatsen op termijn zullen verdwijnen. Alle gestichten worden onder toezicht geplaatst van de regering. Dit geldt ook voor de gestichten waarop het gemeente- of provinciaal bestuur toezicht houdt.²⁹⁴

Artikel 8 van de wet regelt dat provincies een overeenkomst kunnen sluiten met instellingen buiten de eigen provincie. Deze mogelijkheid hebben de provincies als het stichten en in stand houden van een op genezing gerichte instelling, vanwege het aantal patiënten, niet haalbaar is. De overeenkomsten hebben tot doel om afspraken te maken over de verpleging van behoeftige krankzinnigen waarvoor in de eigen provincie onvoldoende plaats is.²⁹⁵ Volgens Querido is het artikel een opdracht aan de provincies om ervoor te zorgen dat er voor behoeftige patiënten voldoende aanbod van zorg is. De Wit kenschetst het artikel als een minimuminspanning die de provincies veel autonomie laat voor de uitvoering van de bepaling.²⁹⁶

In de memorie van toelichting schrijft de regering dat zij maatregelen heeft genomen om de oprichting van op genezing gerichte stichtingen te bevorderen. Dit is gebeurd "door tusschenkomst en medewerking der Provinciale Staten".²⁹⁷ Verder wordt in de memorie van toelichting benadrukt dat het doel van de wet niet is om het beheer maar wel het oppertoezicht van de instellingen over te dragen aan de regering. Dit vanwege "de bijzonder aard der ziekte van deze lijders". Het toezicht moet een goede behandeling en een ongewenste beperking van de persoonlijke vrijheid waarborgen.²⁹⁸ Het toezicht is een rijkstaak omdat op dat niveau het mogelijk is om de verschillende gestichten te vergelijken en zo goed werkende verpleegmethoden op te sporen en te verspreiden.²⁹⁹

Uit de bespreking van het wetsvoorstel in de afdelingen blijkt dat er in de tweede afdeling bedenkingen leven over de voorgenomen rol van de regering in de krankzinnigenzorg. Het verslag spreekt over het streven om "alles zooveel mogelijk, onder de magt, het toezigt en het beheer der Regering te brengen en ook hier eene centralisatie daar te stellen, die reeds in te vele opzigten bestaat".³⁰⁰ Het voorgestelde toezicht door de regering wordt door de opposanten zelfs ongrondwettelijk genoemd als het gaat om instellingen die door de decentrale overheden zijn gesticht of gesubsidieerd. De redenering

294 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 2, p. 258-259.*

295 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 2, p. 259.*

296 Querido 1939, p. 76; De Wit 1990, p. 407.

297 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 3, p. 261.*

298 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 3, p. 262.*

299 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 3, p. 263.*

300 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 5, p. 285.*

hierachter is dat de door de Grondwet gegarandeerde 'vrije werking' van de eigen huishouding door het toezicht wordt belemmerd.³⁰¹

Het door de regering gehanteerde argument voor centraal toezicht – vergelijking van instellingen om zo tot betere zorg te komen – wordt door diezelfde Kamerleden als een onwenselijke uniformering bestempeld. Onwenselijk omdat het de vrijheid in de weg staat waardoor vooruitgang en verbetering niet tot stand kunnen komen. Het is voor de opposanten dan ook logischer om de provincies, gelet op hun verantwoordelijkheid voor de eigen huishouding, het toezicht over de instellingen toe te vertrouwen. Dit omdat ze beter dan de regering bekend zijn met "de plaatselijke gesteldheid, met de geldelijke aangelegenheden der gestichten in hunne Provincie, met de belangen der ingezetenen". Niet alleen wordt zo onnodige centralisatie voorkomen. Ook wordt voorkomen dat de rijksbegroting in de toekomst extra belast wordt met de kosten voor de gestichten.³⁰²

In haar antwoord op de kritiek dat het wetsvoorstel centralisatie als doel heeft, benadrukt de regering dat zij niet van plan is om het beheer van de instellingen op zich te nemen. Rijkstaken zijn het bevorderen van het oprichten van instellingen en het houden van toezicht op de instellingen. Uniformiteit wordt nagestreefd waar het gaat om de typering van instellingen: bewaarplaats of geneeskundig gesticht. Over de geneeskundige behandeling of vormgeving van de instellingen wil de regering als toezichthouder geen voorschriften geven.³⁰³

Het antwoord van de regering werpt een licht op de wijze waarop de zorg voor behoeftige krankzinnigen gefinancierd moet worden. Dit is een taak van de armenbesturen in de woonplaats van de krankzinnige. Maar omdat de zorg voor krankzinnigen mogelijk kostbaarder is, kan als dat nodig is een beroep worden gedaan op subsidie van gemeente, provincie of Rijk.³⁰⁴ De financiering van de krankzinnigenzorg wordt pas structureel geregeld in de Armenwet van 1854. Conform deze wet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de kosten van de verpleging van krankzinnigen. De verpleegkosten van geesteszieken waarvan niet bekend is uit welke gemeente ze afkomstig zijn, worden door het Rijk betaald. Gemeenten kunnen gemaakte kosten verhalen op de patiënten of op hun onderhoudsplichtigen.³⁰⁵ Tot 1924 verleent het Rijk ook een subsidie van 40 gulden per patiënt per jaar aan gemeenten. Dit als tegemoetkoming in de kosten.³⁰⁶

De Wit schetst hoe in het eerste decennium na 1841 de provincies initiatieven nemen tot het oprichten van provinciale stichtingen en tot het aangaan

301 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 5, p. 285.*

302 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 5, p. 285.*

303 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 6, p. 302-303.*

304 *Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 6, p. 304.*

305 Bakker & Van der Velden 2004, p. 1031.

306 Bakker & Van der Velden 2004, p. 1031-1032; Heijermans 1929, p. 352-353.

van contracten. Na 1852 treedt een stilstand op. Het uiteindelijke resultaat is dat alleen Noord-Holland een eigen gesticht bouwt. Friesland, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant sluiten een contract met een gesticht in de eigen provincie. De provinciale besturen van Zeeland en Limburg sluiten een contract met een gesticht in een aangrenzende provincie. Groningen en Drenthe sluiten overeenkomsten met gestichten in een provincie die niet aan het eigen grondgebied grenst.³⁰⁷

Na de totstandkoming van de Krankzinnigenwet groeit het aantal patiënten dat in een gesticht wordt opgenomen van ruim 1000 in 1841 tot ongeveer 4300 in 1880. Querido geeft twee verklaringen voor deze groei. Enerzijds is er het sluiten van de bewaarplaatsen, anderzijds zorgt de verbeterde verpleging voor een toename van patiënten. De noodzakelijke uitbreiding van instellingen komt echter niet van de grond, mede vanwege onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de financiering ervan.³⁰⁸

Reflectie periode vóór 1848

In het begin van de negentiende eeuw is er geen eenduidig beeld over de verantwoordelijkheid voor het aanbod van verpleegplaatsen voor krankzinnigen. Provincies krijgen het toezicht over instellingen toegewezen maar zijn daarmee niet als vanzelfsprekend verantwoordelijk voor het aanbod. De circulaire van 1838 doet een moreel appel op provincies om gestichten op te richten. De keuze voor provincies lijkt een negatieve keuze, gebaseerd op pragmatiek, te zijn. Gemeenten zijn er te klein voor en het Rijk schrikt, mogelijk uit financiële overwegingen, terug voor de verantwoordelijkheid. Rest de provincie die, gezien de kennis van plaatselijke gesteldheid, geschikter zijn dan het Rijk.

De in 1841 aangenomen Krankzinnigenwet stelt het provinciaal bestuur verantwoordelijk voor voldoende aanbod van zorg voor de behoeftige krankzinnigen. De provincie kan ertoe overgaan om zelf een gesticht te bouwen en exploiteren of het provinciaal bestuur kan overeenkomsten sluiten met bestaande gestichten.³⁰⁹ Met deze bepaling wordt het beleid als verwoord in de circulaire van 1838 voortgezet. Uit de Kamerstukken valt op te maken dat er huiver bestaat om de zorg voor krankzinnigen tot rijkstaak te bestemmen.

307 De Wit 1990, p. 409.

308 Querido 1939, p. 76.

309 Bakker & Van der Velden 2004, p. 1031; Kerkhoven 1996, p. 40; Mooy 1964, p. 14-15; Querido 1939, p. 62-64.

5.5.3 Periode 1848-1887

1884: *Wet tot regeling van het Staatstoezicht op krankzinnigen*³¹⁰

In juni 1881 sturen de liberale bewindslieden Six (Binnenlandse Zaken) en Modderman (Justitie) namens de regering een wetsvoorstel voor de regeling van het staatstoezicht op en verpleging van krankzinnigen aan de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is erop gericht om de wet van 1841 te verbeteren. De memorie van toelichting benoemt vijf belangrijke wijzigingen ten opzichte van het bestaande stelsel. Dit zijn de invoering van staatstoezicht over krankzinnigen die buiten de inrichtingen worden verpleegd, verbetering van de waarborgen voor goede zorg, voldoende aanbod van zorg in instellingen, de verbetering van de bepalingen over opname en ontslag in een inrichting en de opheffing van de verplichte curatele.³¹¹

In artikel 10 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat rijksgestichten worden opgericht als daar behoefte aan is. Voor verpleging in een rijksgesticht komen in aanmerking die krankzinnigen waarvoor het Rijk het onderhoud draagt; krankzinnigen die op grond van een strafrechtelijke veroordeling worden opgenomen; krankzinnigen die afkomstig zijn uit vanwege het staatstoezicht gesloten instellingen en krankzinnigen waarvan de opname wordt bevolen bij rechterlijke machtiging. Het Rijk wordt zo verantwoordelijk voor het aanbod van voldoende verpleegplaatsen voor genoemde groepen.³¹²

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de reden van deze koerswijziging. Het bestaande systeem, waarbij provincies zorgen voor voldoende aanbod van zorg, wordt als strijdig met de beginselen van de staatsinrichting bestempeld omdat het niet past in het systeem van de “onderscheiden werkkring van Staat, provinciën en gemeenten”.³¹³ Deze stelling wordt onderbouwd met de uitleg dat het Rijk zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de verpleging van gevangenen die krankzinnig zijn geworden en voor armen zonder vaste woonplaats. Ook ziet de regering het als rijkstaak om de zorg op zich te nemen voor de verpleegden in een gesticht dat door staatstoezicht wordt gesloten. Provincies kunnen volgens de regering geen rol spelen in de verzorging van de genoemde groepen patiënten: “Het geldt ook hier eene Staatszorg bij uitnemendheid, waaraan de provinciale besturen, met het oog op den hun in het Staatsorganisme toekomende werkkring vreemd moeten blijven”.³¹⁴ Ook voor gemeenten is geen rol weggelegd. Zij hebben

310 Wet van 27 April 1884, *Stb.* 1884, 96.

311 *Kamerstukken II* 1880/81, 169, nr. 3, p. 6.

312 *Kamerstukken II* 1880/81, 169, nr. 2, p. 2.

313 Opvallend is dat de memorie onterecht stelt dat het stelsel van provinciale zorg is ontleend aan de Franse wetgeving van 1838. Querido merkt ironisch op dat dit de enige onjuistheid is in de memorie en dat juist die enige onjuistheid niet wordt opgemerkt door de leden van Tweede Kamer (Querido 1939, p. 86).

314 *Kamerstukken II* 1880/81, 169, nr. 3, p. 7.

weliswaar de “roeping (...) om binnen de grenzen van het gebied, waarover hun gezag zich uitstrekt, voor de openbare orde en gezondheid te waken”, maar hun omvang en hun financiële draagkracht zijn te klein om zelfstandig instellingen in stand te houden. Geconcludeerd wordt dat als het Rijk gestichten opent voor de krankzinnigen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, het Rijk ook moet voorzien in “de ontbrekende gelegenheid ter verzorging van andere krankzinnigen”. Bijkomend voordeel is de verwachting van de regering dat rijksgestichten, ingericht volgens de eisen van de wetenschap, positieve invloed hebben op de overige gestichten.³¹⁵

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de afdelingen levert de Tweede Kamer forse kritiek over het voornemen van de regering om rijksgestichten op te richten. Vrijwel het hele algemene deel van het voorlopig verslag is gewijd aan dit voornemen.

De Kamerleden uiten hun verbazing over het niet vermelden van deze koerswijziging als hoofdpunt in de inleiding van de memorie van toelichting. Het artikel wordt door hen geïnterpreteerd als een “...verandering, waardoor de Staatszorg zeer belangrijk wordt uitgebreid en het budget met grote uitgaven zal worden bezwaard...”. Het bestaande stelsel van provinciale zorg wordt vervangen door zorg gegeven door het Rijk. De verwachting wordt geuit dat, door de goede uitgangspositie die het Rijk heeft als toezichthouder en rolmodel, voor het opnemen van patiënten eerst gekeken wordt naar de mogelijkheid van plaatsing in een rijksgesticht. Hierdoor zullen particuliere en provinciale gestichten te kampen krijgen met lege bedden. De koerswijziging zal er uiteindelijk toe leiden dat ook particuliere instellingen de concurrentie met rijksgestichten zullen opgeven en de deuren zullen sluiten. Uiteindelijk zullen daarom alleen rijksgestichten resteren en zal de zorg voor krankzinnigen volledig “op de schouders van en Staat (...) worden overgebracht”.³¹⁶

Naast de verbazing over het verzwijgen van de koerswijziging leven er in de Kamer ook inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel. De Kamer constateert dat waargenomen leemtes in het bestaande stelsel gedicht kunnen worden zonder het stelsel overboord te zetten. Omdat het een gebrek aan regelgeving is die de oprichting van nieuwe gestichten belemmert, moet daarin eerst worden voorzien. Als provincies, door hun beperkte belastinggebied, over onvoldoende eigen middelen beschikken, kan het Rijk met subsidie bijspringen. De Kamer pleit voor een scheiding tussen rijkstoezicht en provinciale zorg. Provinciale zorg heeft als voordeel dat verpleegden in hun eigen omgeving kunnen worden verpleegd. Bovendien is de verwachting dat provinciale zorg “een zuiniger en met het oog op de eigenaardigheden harer ingezetenen, doelmatiger wijze van inrigting en beheer der gestichten” zal opleveren.³¹⁷

315 *Kamerstukken II* 1880/81, 169, nr. 3, p. 7.

316 *Kamerstukken II* 1881/82, 45, nr. 1, p. 1.

317 *Kamerstukken II* 1881/82, 45, nr. 1, p. 1.

Het argument van de regering dat provinciale zorg voor patiënten die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, in strijd is met de beginselen van de staatsinrichting en de drievingerleer vindt in de ogen van de Kamer geen genade. Er “kon geen genoegzame grond worden toegekend” aan deze bewering. Het voorlopig verslag hierover:

“...scheen in onze Staatsinrigting geen beletsel gelegen, de voorziening in eigen beheer op te dragen aan die lagere Staatsorganismen, welke door beginsel, geschiktheid en belangstelling met betrekking tot het onderwerp, daarvoor het meest in aanmerking komen.”

Een vergelijking wordt gemaakt met de armenzorg en het openbaar onderwijs. Dit zijn onderwerpen die in de Grondwet zijn opgenomen als onderwerpen van aanhoudende zorg van de regering, toch is de uitvoering van wetten opgedragen aan de gemeenten. Er is dus geen bezwaar om in lijn hiermee de verantwoordelijkheid voor het aanbod van krankzinnigenzorg op te dragen aan de provincies.³¹⁸ De Kamer wijst erop dat de provincies volgens de wet alleen de zorg dragen voor de behoeftige krankzinnigen. Maar het feit dat zij ook met de belangen van de overige krankzinnigen rekening hebben gehouden, ziet de Kamer eens te meer als aanbeveling om het bestaande stelsel te handhaven.³¹⁹ De Kamer prijst het initiatief dat provincies op basis de autonome bevoegdheid hebben genomen.

Volgens Querido zijn al de argumenten die de Kamer aanvoert drogredenen en is de Kamer simpelweg niet bereid in te stemmen met de financiële gevolgen van de nieuwe regeling.³²⁰ In het voorlopig verslag wordt inderdaad uitgebreid aandacht besteed aan de mogelijkheid dat de volledige krankzinnigenzorg op het bord van het Rijk komt te liggen en gevolgen die dit heeft voor de staatskas.

Als gevolg van de val van het kabinet Van Lynden van Sandenburg, in februari 1883, is de memorie van antwoord opgesteld door een nieuwe regering. De ministers van binnenlandse zaken en justitie, Heemskerk Azn. (conservatief-liberaal) en Du Tour van Bellinchave (conservatief), nemen in de eerste alinea al afstand van het oorspronkelijke wetsvoorstel. In hun gewijzigde voorstel blijft het Rijk de mogelijkheid houden om zelf gestichten op te richten. Deze zijn in eerste instantie bestemd voor krankzinnigen waarvoor het Rijk verantwoordelijkheid draagt. Als er in de rijksgestichten ruimte is kunnen ook anderen er verpleegd worden.³²¹

De wijziging van het wetsvoorstel blijkt voor de Kamer echter niet ver genoeg te gaan. De commissie van rapporteurs stelt voor om in de aanhef van

318 *Kamerstukken II* 1881/82, 45, nr. 1, p. 1.

319 *Kamerstukken II* 1881/82, 45, nr. 1, p. 2.

320 Querido 1939, p. 86.

321 *Kamerstukken II* 1882/83, 52, nrs. 1 & 2.

artikel 10 de bepaling op te nemen dat er één rijksgesticht voor krankzinnigen is. In de toelichting hierop, wordt gesteld dat met een enkel gesticht voldoende wordt voorzien in de behoefte en dat zo voorkomen wordt dat kosten van verpleging meer en meer ten laste komt van het Rijk. Hiermee wordt de stelling van Querido, dat de oppositie tegen het oorspronkelijke voorstel een sterke financiële drijfveer kende, bevestigd. Ook wordt voorgesteld om een nieuw artikel 11 in te voegen. Dit artikel geeft provincies de expliciete opdracht om te voorzien in verpleegplaatsen als hieraan een gebrek bestaat. Dit doen zij door oprichting en instandhouding van gestichten. De toelichting meldt dat, gelet op het bestaande gebrek aan plaatsen, het nodig is te bepalen wie verantwoordelijk is voor de oprichting van voldoende gestichten. De keuze valt op de provincies: "het schijnt ook uit een geschiedkundig oogpunt, het meest doelmatig daarmede de provincie te belasten."³²² Beide voorstellen worden door de Kamer overgenomen. De provincies worden verplicht om te zorgen voor voldoende verpleegplaatsen voor in de provincie wonende krankzinnigen. De wijze waarop wordt aan het provinciale bestuur overgelaten.³²³

Reflectie periode 1848-1887

De wetswijziging van 1884 betekent vooral een aanscherping van de regels over voorzieningen, opname en het toezicht door de staat.³²⁴ Eens en vooral wordt duidelijk dat provincies verantwoordelijkheid dragen voor het aanbod van verpleegplaatsen. De onderbouwing van de keuze is echter mager omdat wordt teruggegrepen op een doelmatigheid die verondersteld wordt historisch gegroeid te zijn. Het is duidelijk dat op de achtergrond de financiële consequenties een belangrijke rol spelen in de afweging om provincies verantwoordelijk te houden voor het aanbod van verpleegplaatsen. Met de mogelijkheid om een rijksgesticht op te richten, krijgt het Rijk wel een beperkte mogelijkheid om het aanbod van verpleegplaatsen voor krankzinnigen te beïnvloeden.

De Wit beschrijft hoe in de periode na de totstandkoming van de Krankzinnigenwet van 1884, provincies invulling geven aan de hen toebedeelde taak. In Groningen, Drenthe, Zeeland en Limburg is nog altijd geen provinciaal gesticht. In Zuid-Holland en Friesland zijn er wel gestichten maar is er een tekort aan plaatsen. Het staatstoezicht probeert de provincies dan ook aan te zetten tot het oprichten van nieuwe gestichten, iets wat moeizaam verloopt. Door de provincies worden contracten gesloten met de bestaande particuliere instellingen. Via deze contracten reguleren zij het aanbod én de kwaliteit van de verpleging.³²⁵

322 *Kamerstukken II* 1883/84, 42, nr. 8, p. 11.

323 Leijdesdorff 1923, p. 15.

324 Gijswijt-Hofstra & Oosterhuis 2001, p. 166.

325 De Wit 1991, p. 8-13.

5.5.4 Periode 1887-1917

1896: *Wet houdende nadere wijziging van de wet van 27 april 1884*³²⁶

De wetswijziging van 1884 had onder meer tot doel het creëren van meer verpleegplaatsen. Querido schetst hoe dit ijdele hoop bleek. Het rijksgesticht in Medemblik kampt al snel met overbezetting omdat de van gemeentewege verpleegden hier worden geplaatst, dit door plaatsgebrek bij de overige instellingen.³²⁷

In april 1896 komt de regering met een voorstel tot wijziging van de Krankzinnigenwet. De wijziging heeft betrekking op artikel 10 en moet het mogelijk maken om meer dan één rijksgesticht op te richten. De overcapaciteit in deze gestichten kan benut worden voor verpleging van krankzinnigen die voor rekening van de gemeenten worden opgenomen.³²⁸ Het wetsvoorstel volgt op een mislukte poging van de regering om, via de rijksbegroting voor 1895, het arsenaal in Grave in te richten als rijksgesticht.³²⁹

De regering geeft een zorginhoudelijke verklaring als reden voor de noodzaak om meerdere rijksgestichten te kunnen oprichten. Het zou voor de verpleegden gunstig zijn om een scheiding aan te brengen tussen rustige en onrustige patiënten. Dat in Grave een pand beschikbaar is, is een gelukkige bijkomstigheid die het mogelijk maakt om tegen geringe kosten langdurig verpleegden onder te brengen.³³⁰

Het voorstel van de regering om meerdere rijksgestichten te kunnen oprichten, ontmoet veel weerstand bij het afdelingenonderzoek in de Tweede Kamer. De argumenten die worden aangevoerd hebben betrekking op een ongewenste uitbreiding van staatsbemoeienis en een verondersteld gebrek aan doelmatigheid. In het voorlopig verslag ligt ook nu de nadruk op de mogelijke kosten die voortvloeien uit bemoeienis van het Rijk met de zorg voor krankzinnigen. De verhoudingen tussen bestuurslagen komen in het voorlopig verslag niet anders dan zijdelings aan de orde wanneer wordt opgemerkt dat de wet de openbare zorg voor krankzinnigen in de eerste plaats opdraagt aan het provinciale bestuur.³³¹

De door de regering gevraagd wetswijziging wordt, ondanks de oppositie, door de beide Kamers aangenomen zodat het oprichten van meer dan één rijksinrichting mogelijk wordt.

326 Wet van 7 december 1896, *Stb.* 1896, 191.

327 Querido 1939, p. 97.

328 *Kamerstukken II* 1895/96, 148, nr. 2.

329 *Kamerstukken II* 1895/96, 148, nr. 3, p.1.

330 *Kamerstukken II* 1895/96, 148, nr. 3, p. 1.

331 *Kamerstukken II* 1895/96, 148, nr. 4, p. 3.

Reflectie periode 1887-1917

Feitelijk is er met de wetswijziging in 1896 geen sprake van centralisatie of decentralisatie van bevoegdheden. Maar met de mogelijkheid om het aantal rijksgestichten uit te breiden heeft het Rijk een instrument om het aanbod van krankzinnigenzorg te beïnvloeden. Het Rijk betreedt zo volledig het terrein van de provinciale planbevoegdheid. Ook bij deze wetswijziging is het kostenaspect een belangrijk punt in de besluitvorming. De verdeling van bevoegdheden speelt geen noemenswaardige rol.

5.5.5 Periode 1945-1983

*1971: Wet ziekenhuisvoorzieningen*³³²

Vanaf het fin de siècle blijft de Krankzinnigenwet, voor zover het de focus van dit onderzoek betreft, ongewijzigd. Pas na de Tweede Wereldoorlog worden initiatieven voor verandering ontwikkeld. In de vier decennia na de Tweede Wereldoorlog wordt niet alleen gewerkt aan de wederopbouw van Nederland maar ook aan de uitbreiding van het aantal zorginstellingen in de sectoren ziekenhuiszorg, verpleeghuiszorg, psychiatrie en gehandicaptenzorg. De periode van de wederopbouw maakt het nodig dat de beperkte bouwcapaciteit, als gevolg van een gebrek aan materiaal en middelen, planmatig wordt ingezet. De bouwcapaciteit wordt geregeld door de Wederopbouwbesluiten en de Wederopbouwwet (1950). Door Minister van Sociale Zaken Drees (PvdA), wordt de Ziekenhuiscommissie ingesteld die onder meer als taak heeft om te adviseren over de bouw van nieuwe instellingen en de bouwkosten ervan. De advisering door de Ziekenhuiscommissie over bouwactiviteiten kent een ad-hoc karakter. De werkwijze van de ziekenhuiscommissie verandert gedurende de volgende decennia verschillende keren en zij levert een bijdrage aan de ordening van de ziekenhuisbouw.³³³

In 1968 dient de regering het voorstel voor de Wet ziekenhuisbouw in bij de Tweede Kamer. De considerans bij de wet spreekt van de wenselijkheid om regels te stellen voor de “bevordering van een doelmatige voorziening in de behoefte aan ziekenhuizen en andere inrichtingen voor gezondheidszorg”.³³⁴ In de memorie van toelichting wordt dit verder onderbouwd met de verwachting dat het beroep op zorg zal toenemen en dat daarom planning en een evenwichtige groei van de instellingen nodig is.³³⁵ De Wet ziekenhuisbouw moet de bouw van ziekenhuizen en andere zorginstellingen regelen.

332 Wet van 25 maart 1971, *Stb.* 1971, 268.

333 Sijmons 2006, p. 116-117.

334 *Kamerstukken II* 1967/68, 9717, nr. 2, p. 1.

335 *Kamerstukken II* 1967/68, 9717, nr. 3, p. 5.

Hierbij wordt bouw en exploitatie onmogelijk gemaakt zonder een door de minister verleende vergunning.

De memorie van toelichting wijdt een paragraaf aan de taak van het provinciaal bestuur en gaat ook in op de relatie met de bepalingen in de Krankzinnigenwet. Wat dit laatste betreft is staatssecretaris Kruisinga (CHU) van oordeel dat tussen het wetsvoorstel en de Krankzinnigenwet geen strijdigheid bestaat. De bepalingen van de Krankzinnigenwet leggen "onverminderd een taak op aan het bestuur van de provincie".³³⁶

Ondanks de schijnbaar ongewijzigde positie van de provinciale bevoegdheden, is het van belang om de paragraaf over de taak van de provincies nader te bezien. Dit vanwege de introductie van het provinciaal ziekenhuisplan. Het provinciaal ziekenhuisplan is een plan waarin op regionaal niveau de behoefte aan zorg en mogelijkheden in die zorg te voorzien worden afgewogen, rekening houdend met lokale omstandigheden. De keuze voor een provinciaal plan wordt beargumenteerd met de stelling dat centrale planning achteraf veelal moet worden bijgesteld op basis van regionale bijzonderheden die op het centrale niveau onvoldoende in beeld zijn. De staatssecretaris is dan ook van mening dat in het Nederlandse verleden "de planning te veel is gericht op het landelijk niveau en te weinig op het regionale".³³⁷ De keuze voor provincies wordt ingegeven door het bestaande bestuurlijke stelsel. Er is geen "gesloten geografisch stelsel van bestuurlijke eenheden dat (...) de provincie zou kunnen vervangen". Bijkomstig voordeel is de samenhang met de planologische taak die provincies vervullen. Geconcludeerd wordt dat de provincies bij uitstek de geschikte partij zijn om alle meningen, plannen en onderzoeken samen te brengen in een plan. Hoe dit gebeurt wordt aan hen zelf overgelaten.³³⁸

Wel is in het wetsvoorstel de procedure voor totstandkoming van een provinciaal plan beschreven. Die komt er op neer dat een voorontwerp-plan wordt opgesteld aan de hand van door de minister aan gedeputeerde staten te geven algemene richtlijnen. Na een inspraak- en bezwaarprocedure wordt het door provinciale staten vastgestelde ontwerpplan door de minister ter advisering voorgelegd aan het College voor de ziekenhuisbouw. Op basis van het gegeven advies wordt het plan door de minister vastgesteld.³³⁹

In de Tweede Kamer roept het voorstel van de provinciale planbevoegdheid de nodige vragen op. Zo is het voor de Kamerleden niet helder hoe het nationale ziekenhuizenplan zich verhoudt tot het provinciale plan. Ook leven er vragen over de manier waarop en door wie de behoefte naar ziekenhuiszorg in beeld wordt gebracht. Gevreesd wordt dat provincies de behoefte zo hoog mogelijk ramen om een hoog voorzieningenniveau te claimen. Een deel van

336 *Kamerstukken II 1967/68, 9717, nr. 3, p. 10.*

337 *Kamerstukken II 1967/68, 9717, nr. 3, p. 9.*

338 *Kamerstukken II 1967/68, 9717, nr. 3, p. 9-10.*

339 *Kamerstukken II 1967/68, 9717, nr. 2, p. 2.*

de Kamerleden is van mening dat behoeftebepaling een te belangrijk onderdeel van het beleid is om decentraal te beleggen. Verder wordt betwijfeld of provincies wel de aangewezen bestuurslaag zijn voor planning. Allereerst is het daarbij de vraag of de provinciale indeling in de toekomst nog wel dezelfde is en of regionale afstemming niet beter is. Een andere vraag is of de provincies wel toegerust zijn op de nieuwe taak. Er wordt dan ook gepleit voor een centraal aangestuurde normering voor de planning of voor volledig centrale planning.³⁴⁰

In de memorie van antwoord kondigt de staatssecretaris aan dat hij de naamgeving van de wet wil veranderen in Wet ziekenhuisvoorzieningen. Dit dekt de lading van de wet beter. Over de rol van de provincies herhaalt hij een deel van de eerder opgevoerde argumenten. Provincies vormen de enige landelijk dekkende bovenlokale bestuurslaag die er op dat moment is. Zij zijn het beste in staat om de regionale omstandigheden in beeld te brengen en vervullen al verschillende taken op terrein van gezondheidszorg en planologie. Uitvoerig gaat hij in op de richtlijnen die hij provincie wil meegeven bij het opstellen van hun ziekenhuisplan. Deze richtlijnen zullen betrekking hebben op de methodiek en presentatie van de behoeftebepaling, de gebiedsindeling, actuele wetenschappelijke inzichten en de manier waarop in de behoefte kan worden voorzien.³⁴¹

Het stelsel van provinciale ziekenhuisplannen en één landelijk ziekenhuisplan wordt uiteindelijk door de beide Kamers aangenomen en de wet treedt in september 1971 in werking.

1978: *Partiële wijziging van de Wet ziekenhuisvoorzieningen*³⁴²

Ruim vier jaar later, in februari 1976, wordt een voorstel tot partiële wijziging van de Wet ziekenhuisvoorzieningen ingediend. Dit omdat gebleken is dat de plansystematiek niet voldoende bijdraagt aan de doelstelling van de wet. Het opstellen van een landelijk ziekenhuisplan blijkt complexer dan gedacht omdat het zou “noodzaken tot het nemen van een zeer groot aantal moeilijk te overziene beslissingen op een moment, hetgeen op zichzelf reeds praktisch niet te verwezenlijken is”.³⁴³ Naast de moeilijkheden om een landelijk plan op te stellen, vraagt staatssecretaris Hendriks (KVP) zich af of planvorming niet teveel uitgaat van de maakbaarheidsgedachte. Tot slot neemt hij een trend waar van regionalisering van de gezondheidszorg, iets wat niet aansluit bij provinciale planvorming.³⁴⁴

340 *Kamerstukken II* 1968/69, 9717, nr. 4, p. 3-4.

341 *Kamerstukken II* 1969/70, 9717, nr. 5, p. 4-8.

342 Wet van 2 november 1978, *Stb.* 1978, 763.

343 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 796, nr. 3, p. 13.

344 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 796, nr. 3, p. 14.

Op basis van deze overwegingen stelt de regering voor om meer flexibiliteit en differentiatie in het plansysteem mogelijk te maken. Dit door het loslaten van zowel het landelijke plan als het ene provinciale plan voor alle ziekenhuisvoorzieningen. In plaats van het landelijke plan komt een landelijk planningsstelsel dat bestaat uit een set door de minister op te stellen richtlijnen die gedeputeerde staten in acht moeten nemen bij hun planvorming en dat geldt als referentiekader bij toetsing door de minister. Provincies blijven de planvormende bestuurslaag omdat zij het meeste inzicht hebben in lokale en regionale factoren. Provincies kunnen ervoor kiezen om een plan te maken voor een deel van hun provincie en voor een of meer zorgsectoren.³⁴⁵ De minister stelt het plan uiteindelijk vast. Uit de Kamerstukken blijkt dat over de gewenste bevoegdhedenverdeling tussen de bestuurslagen geen verdere inhoudelijke discussie wordt gevoerd.³⁴⁶ In 1978 krijgt het voorstel kracht van wet.

In de loop van de jaren tachtig komen de in de artikelen 3 en 4 van de in de Wet ziekenhuisvoorzieningen opgenomen procedure voor planning van ziekenhuisvoorzieningen steeds meer onder vuur te staan. Die kritiek en de veranderde houding ten opzichte van planning, leiden ertoe dat in 1991 staatssecretaris Simons (PvdA) aan de Tweede Kamer meldt dat hij geen aanwijzingen meer zal geven voor het opstellen van regioplannen. Als beoordelingskader bij de vergunningverlening voor aanvragen voor de bouw van ziekenhuisvoorzieningen, verdringen de ministeriële beleidsregels geleidelijk de provinciale regioplannen.³⁴⁷

Intermezzo 1971-1992: Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen³⁴⁸

In april 1971 dient de regering een wetsvoorstel in dat de Krankzinnigenwet moet vervangen, de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen. De noodzaak hiervoor is volgens de regering al ruime tijd bekend. Verandering van de opvattingen over en de mogelijkheden voor de zorg voor geestelijk gestoorde, maken de wet uit 1884 verouderd. Het wetsvoorstel richt zich, zo blijkt ook uit de naamgeving, op de verplichte opname van patiënten. Het is een bewuste keuze om in de wet alleen de verplichte opname te regelen. Diverse algemene wetten voor de gezondheidszorg zijn inmiddels van kracht of in voorbereiding. Voorbeeld daarvan zijn de Gezondheidswet en de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Deze wetten maken speciale regelingen voor de geestelijke gezondheidszorg overbodig. Bijkomend voordeel van de algemene

³⁴⁵ De staatssecretaris verwacht dat wordt aangesloten bij de regionale indeling die wordt gehanteerd in het concept-ontwerp van de wet reorganisatie binnenlands bestuur. Een indeling die bijna hetzelfde is als die van de Atlas van het Nationaal Ziekenhuis Instituut.

³⁴⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 796, nr. 3, p. 15-16.

³⁴⁷ Buijs 2004, p. 55.

³⁴⁸ Wet van 29 oktober 1992, *Stb.* 1992, 669.

regelingen is dat de stigmatiserende uitzonderingspositie voor psychiatrische patiënten wordt verminderd.³⁴⁹

De wet Bijzonder opneming in psychiatrische ziekenhuizen wordt in 1983 door de Tweede Kamer en in oktober 1992 door de Eerste Kamer aangenomen. De wet en haar ontstaansgeschiedenis is, door het onderwerp dat zij regelt, voor dit onderzoek verder niet van belang.

Reflectie periode 1945-1983

De Wet ziekenhuisvoorzieningen geeft in 1971 provincies een nieuwe medebewinds-taak: advisering over en plannen van intramurale instellingen. De verantwoordelijkheid voor plaatsruimte blijft op grond van de Krankzinnigenwet bestaan. De introductie van het provinciaal ziekenhuisplan lijkt een negatieve keuze. Er is behoefte aan regionale planvorming en er is buiten provincies geen andere bestuurslaag voorhanden die de juiste schaal heeft. Een motief voor decentralisatie van bevoegdheden is de kennis die de provincies hebben van regionale bijzonderheden die centraal niet in beeld zijn. De vrijheid die provincies hebben bij het opstellen van het provinciaal plan wordt beperkt door de ministeriële richtlijn. Ook is het de minister die het plan uiteindelijk vaststelt. Het provinciaal ziekenhuisplan is een bouwsteen voor het nationale ziekenhuisplan. Dit laatste plan is leidend voor toetsing van aanvragen en planning van voorzieningen.

De partiële wijziging van de wet ziekenhuisvoorzieningen in 1978 biedt de provincies de vrijheid om het ziekenhuisplan te richten op een of meer sectoren en een specifieke regio binnen de provincie. Het loslaten van het nationale ziekenhuisplan betekent dat de provinciale plannen leidend zijn voor toetsing en planning. De provinciale planvorming wordt echter ingeperkt door het ingevoerde plansysteem waarbij richtlijnen als aanwijzing gelden voor de colleges van gedeputeerde staten.

De planning van zorgcapaciteit onder de Wet ziekenhuisvoorzieningen blijkt niet probleemloos te verlopen. Linders beschrijft hoe in de jaren zeventig overcapaciteit en een ondoelmatige spreiding worden geconstateerd. Sturing hierop door het opstellen of wijzigen van de provinciale plannen komt niet van de grond omdat regioplannen voor de ziekenhuissector sporadisch worden vastgesteld.³⁵⁰ Met andere woorden: provincies hebben bevoegdheden gekregen maar maken er weinig gebruik van. Vanaf de jaren negentig zijn de ministeriële richtlijnen leidend bij toetsing van vergunningaanvragen, de provinciale regioplannen – voor zover dus überhaupt nog opgesteld – worden als planningsinstrument steeds minder belangrijk.

349 *Kamerstukken II 1970/71*, 11 270, nr. 3, p. 9.

350 Linders 1993, z.p.

5.5.6 Periode 1983-heden

2006: Wet toelating zorginstellingen³⁵¹

Na de partiële wijziging van de Wet ziekenhuisvoorzieningen volgen nog een aantal kleinere wijzigingen van deze wet. Simons schetst hoe in de wetspraktijk de regio maatgevend wordt. Als provincies uiteindelijk geen plannen meer maken, worden op instellingsniveau plannen gemaakt.³⁵² In dit proces is echter geen sprake van omvangrijke wetswijzigingen die hier behandeld moeten worden.

Een volledig nieuw hoofdstuk in de planbevoegdheid voor zorginstellingen vormt de Wet toelating zorginstellingen. Het voorstel voor deze wet, dan nog getiteld Wet exploitatie zorginstellingen, wordt in maart 2001 door de bewindslieden voor volksgezondheid, minister Borst-Eilers (D66) en staatssecretaris Vliegenthart (PvdA), aangeboden aan de Tweede Kamer. Het centrale idee achter de wet is de overgang van een centraal aanbodgestuurd naar een decentraal vraaggericht zorgstelsel. Hiervoor moet de wetgeving voor exploitatie en bouw van instellingen worden gewijzigd.³⁵³

Het wetsvoorstel wijkt op het gebied van de planvorming wezenlijk af van de uiteindelijke wet. In het wetsvoorstel geeft hoofdstuk 2 regels voor het beleidskader en de regiovisie. In het beleidskader geeft de minister zijn visie op een doelmatige, evenwichtig en toegankelijk zorgstelsel. Het is daarmee het instrument waarmee hij initiatieven van zorginstellingen toetst. De regiovisies geven de gewenste (beleids-)ontwikkeling op het terrein van de zorg in een regio. De regiovisie wordt onder regie van de provincies opgesteld door de bij de zorg betrokken partijen in een regio.³⁵⁴ Partijen zijn in elk geval zorgaanbieders, gemeenten, zorgverzekeraars, patiënten/consumentenorganisaties en de provincie. De regiovisie is geen planningsinstrument maar bevat de hoofdlijnen van het beleid waaraan partijen uitvoering geven.³⁵⁵

Tijdens de Kamerbehandeling wordt duidelijk dat vooral de fracties van VVD, CDA en GroenLinks twijfelen aan het stelsel van beleidskader en regiovisie. Deze twijfel hangt niet zozeer samen met de verdeling van bevoegdheden tussen de overheden als wel met het instrument van de regiovisie zelf. Voor de fracties is het onduidelijk wat de regiovisie nu precies is. Ook wordt betwijfeld of het instrument bijdraagt aan de beoogde omslag van aanbodgestuurde naar vraaggericht zorg.³⁵⁶

351 Wet van 20 oktober 2005, *Stb.* 2005, 571.

352 Simons 2006, p. 169.

353 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 659, nr. 2, p. 1.

354 De vier grote steden – Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht – worden in het wetsvoorstel gelijkgesteld aan de provincies. Voor de leesbaarheid wordt hier alleen gesproken over de provincies.

355 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 659, nr. 3, p. 9-14.

356 *Kamerstukken II* 2001/02, 27 659, nr.6, p. 24-26 & nr. 9, p. 7.

In december 2003 stuurt Minister van Volksgezondheid Hoogervorst (VVD) een wijziging van het wetsvoorstel aan de Kamer. De wet krijgt een nieuwe naam: Wet toelating zorginstellingen. De wijziging betekent niet alleen een verandering van naam, ook worden de instrumenten beleidskader en regiovisie geschrapt. De redenen hiervoor kunnen het beste worden samengevat onder de noemer van 'gewijzigde inzichten' en hangen samen met de volledige herziening van het op geleide marktwerking gebaseerde zorgstelsel die de minister door de beide Kamers loodst.³⁵⁷

Met inwerkingtreding van de Wet toelating zorginstellingen in januari 2006 komt de Wet zorgvoorzieningen te vervallen. Daarmee komt ook een einde aan de wettelijke taak van de provincies op het terrein van planvorming voor de psychiatrie. De instellingen worden zelf verantwoordelijk voor hun capaciteitsplanning en dragen hiervoor ook het financiële risico.

Reflectie periode 1983-heden

Onder de Wet toelating zorginstellingen wordt planning en bouw van zorgvoorzieningen volledig de verantwoordelijkheid van de zorginstellingen zelf. De decentrale overheden spelen geen wettelijke rol meer. Sijmons concludeert dat met de komst van de overtuiging dat de zorgbehoefte niet centraal kan worden vastgesteld tegelijkertijd de basis voor een coördinerende en sturende rol van de centrale overheid vervalst.³⁵⁸

5.5.7 Bevindingen verdeling van bevoegdheden bij de planning van psychiatrische zorg

Een groot deel van de negentiende eeuw bestaat er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling voor het aanbod van verpleegplaatsen voor psychiatrische patiënten. In het laatste kwart van de negentiende eeuw wordt die bevoegdheid eenduidig opgedragen aan de provincies. Vrijwel meteen daarna trekt het Rijk echter een deel van de bevoegdheid naar zich toe door de wettelijke mogelijkheid om rijksgestichten op te richten. Door de introductie van die mogelijkheid kan het Rijk het aanbod van zorgplaatsen beïnvloeden.

Deze hybride situatie verandert pas bij de totstandkoming van de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Die wet gaat aanvankelijk uit van een nationaal plan. Dit plan kan gezien worden als uiting van het streven naar centrale sturing. De jaren na de totstandkoming van de Wet ziekenhuisvoorziening brengen een gematigde decentralisatie als het nationale plan wordt verlaten en het provinciale plan aan belang wint. Het provinciale plan blijft echter gebonden aan de ministeriële aanwijzing. De planvorming wordt met de Wet toelating

³⁵⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 27 659, nr. 16, p. 5-15.

³⁵⁸ Sijmons 2006, p. 169.

zorginstellingen volledig overgelaten aan de instellingen zelf. Decentrale overheden hebben geen wettelijke mogelijkheid meer om invloed uit te oefenen op het zorgaanbod op hun grondgebied.

De beschrijving van de verdeling van bevoegdheden voor capaciteitsplanning in de intramurale psychiatrische zorg laat zien dat de centrale overheid lang bevreesd is voor de financiële consequenties mocht het Rijk verantwoordelijkheid nemen voor psychiatrische zorg. Om die angst te verbloemen worden argumenten over staatsinrichting aangedragen om de verantwoordelijkheid af te schuiven naar het decentrale niveau.

Bij het toedelen van bevoegdheden aan provincies lijkt dit vooral te gebeuren omdat er geen beter alternatief voorhanden is. In de in 1838 verstuurde circulaire wordt het Rijk zonder motivering terzijde geschoven en worden gemeenten als te klein beoordeeld. In 1884 wordt opnieuw gekozen voor de provincie als verantwoordelijke overheid voor het aanbod aan psychiatrische zorg. Het gehanteerde argument is dan de historisch gegroeide doelmatigheid, verdere inhoudelijke of ideologische argumenten worden er niet gegeven.

Na de Tweede Wereldoorlog is aanvankelijk een sluipend centralisatie van bevoegdheden waar te nemen. Dit is te verklaren uit dirigisme vanuit het politieke centrum passend bij de geest van de maakbare samenleving. Het dirigisme is daarbij gericht op een doelmatige inzet, kostenbeheersing en verbetering van de kwaliteit van zorg. Later wordt de planning geleidelijk gedecentraliseerd en uiteindelijk overgelaten aan de zorgaanbieders zelf.

5.6 REFLECTIE DOMEINWETGEVING

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is een algemeen beeld geschetst van de verschuiving van taken en bevoegdheden tussen de centrale en decentrale overheden. In de daaropvolgende vier paragrafen is de verschuiving van taken en bevoegdheden voor een beleidsdomein beschreven. Daarbij is voor elk beleidsdomein onderzocht hoe taken en bevoegdheden van de ene overheidslaag worden overgedragen aan een andere overheidslaag. Niet alleen is de verschuiving van de bevoegdheden in kaart gebracht, ook is gekeken naar de motieven die door de wetgever voor die verschuiving worden gegeven. In deze paragraaf wordt hierop een reflectie gegeven. Deze reflectie is gericht op het ontdekken van patronen, of een gemis daaraan, bij de veranderende toedeling van bevoegdheden. De verschillende beleidsvelden worden hierbij vergeleken met elkaar en met het algemene beeld zoals dat is geschetst in de eerste paragraaf. Deze reflectie is ingedeeld in drie delen. Eerst wordt gekeken naar decentralisatiepatronen die voor alle vier de beleidsvelden in het verloop der tijd zichtbaar zijn. Vervolgens worden decentralisatiepatronen besproken die per periode zichtbaar zijn. Tot slot worden de overige patronen besproken die naar voren komen als wordt gekeken naar de centralisatie of decentralisatie van taken en bevoegdheden. Een voorbeeld van dit laatste zijn de patronen

in motieven die worden opgevoerd bij centralisatie of decentralisatie. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de laatste deelvraag van dit onderzoek. Die deelvraag is gericht op de motieven die worden gehanteerd bij territoriale decentralisatie bij Nederlandse domeinwetgeving.

Grafische weergave overdracht taken en bevoegdheden

Als hulpmiddel voor het herkennen van patronen in de territoriale overdracht van taken en bevoegdheden is onderstaande figuur ontwikkeld. De overdracht wordt er grafisch in weergegeven. In de figuur is per wetswijziging opgenomen of er sprake is van een maatregel die van invloed is op de wettelijke bevoegdheid van de decentrale overheden voor het desbetreffende beleid. Elk van de gebruikte kleurvakken heeft in de figuur een betekenis. Groene vlakken staan voor wetswijzigingen waarbij een bevoegdheid wordt toegekend aan de desbetreffende decentrale overheid of waarbij een bestaande bevoegdheid wordt verruimd. Grijs vlakken staan voor wetswijzigingen waarbij geen wijziging in de verdeling van bevoegdheden plaats heeft gevonden. De blauwe vlakken staan voor wetswijzigingen waarbij aan de decentrale overheid een bevoegdheid wordt ontnomen of waarbij een bestaande bevoegdheid wordt ingeperkt. De witte vlakken zijn jaren waarin voor de betreffende domeinwetgeving geen wetswijziging heeft plaatsgevonden.

Het vatten van de werkelijkheid in een grafische figuur kent zijn beperkingen. Bijvoorbeeld omdat het de nuances van die werkelijkheid geweld aan doet. Ondanks die beperkingen kan een figuur behulpzaam zijn bij het analyseren van wat men onderzoekt. Ook deze figuur kent zijn beperkingen. De afwegingen die zijn gemaakt bij het vatten van de werkelijkheid in een figuur worden nu eerst toegelicht.

Bij de overdracht van taken en bevoegdheden is soms sprake van een beperkte overdracht en soms wordt een taak volledig overgedragen. Er is dus onderscheid te maken in de mate van decentralisatie of centralisatie. In dit onderzoek gaat het niet om de vraag in welke mate er wordt gecentraliseerd of gedecentraliseerd maar om de vraag of er sprake is van een van beide vormen en welke motieven daarbij worden opgevoerd. De intensiteit van gewijzigde bevoegdheidsverdeling is in de figuur dan ook niet bepaald. De figuur geeft alleen inzicht in de intentie van de wetgever: centralisatie of decentralisatie. Om een nog completer beeld te krijgen van de patronen van centralisatie en decentralisatie is vervolgonderzoek naar de mate waarin taken en bevoegdheden worden gedecentraliseerd zinvol.

Voor elk van de onderzochte domeinwetten moet een uitgangspunt worden bepaald. Is bij de start van wetgeving voor een beleidsdomein sprake van centralisatie of decentralisatie? Als punt van afweging is gekozen voor de vraag of het voor de decentrale overheid om een nieuwe taak gaat of om een bestaande taak waarvoor eerder geen regels zijn gesteld. Als het om een nieuwe taak gaat, is het uitgangspunt als decentralisatie gemarkeerd. Een voorbeeld hiervan

is het voorzien in voldoende onderwijs door gemeenten. Als het voor de decentrale overheid om een bestaande taak gaat waar echter nog geen wetgeving voor bestaat, is het uitgangspunt als centralisatie gemarkeerd. Dit omdat op dat moment sprake is van ingrijpen in de autonome bevoegdheid van de decentrale overheid. Een voorbeeld hiervan is in dit onderzoek de gemeentelijke planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening.

Ook moet in de figuur bepaald worden hoe wordt omgegaan met de overdracht van taken en bevoegdheden van decentrale overheden naar functionele bestuursorganen of niet-publieke organisaties. Hierbij is de volgende redenering gehanteerd. Als bevoegdheden worden overgedragen aan een functioneel bestuursorgaan of aan niet-publieke organisaties is er sprake van centralisatie. Dit omdat ze, voordat ze door de wetgever worden overgedragen

Figuur 5.1: Grafische weergave overdracht taken en bevoegdheden

Tijdvak	Jaar	Domeinwet							
		Ruimtelijke Ordening		Lager Onderwijs		Soortenbescherming		Psychiatrie	
		Provincie	Gemeente	Provincie	Gemeente	Provincie	Gemeente	Provincie	Gemeente
1814-1848	1801								
	1803								
	1806								
	1814								
	1841								
1848-1887	1852								
	1857								
	1878								
	1880								
	1884								
1887-1917	1889								
	1896								
	1901								
	1919								
	1912								
1917-1945	1914								
	1917								
	1920								
	1921								
	1923								
1945-1983	1931								
	1936								
	1941								
	1950								
	1954								
1983-2012	1965								
	1971								
	1978								
	1981								
	1985								
1983-2012	1994								
	1996								
	1998								
	2000								
	2006								
1983-2012	2012								
	2012								

Groen	Een bevoegdheid wordt toegekend of een bestaande bevoegdheid wordt verruimd.
Blauw	Een bevoegdheid wordt ontnomen of een bestaande bevoegdheid wordt ingeperkt.
Grijs	Geen wijziging in de verdeling van bevoegdheden.
Wit	Geen wetswijziging.

aan een ander orgaan, eerst moeten worden ontnomen aan de decentrale overheid. De centrale overheid neemt als het ware de bevoegdheid over en geeft hem direct weer door. Vormen van deregulering of functionele decentralisatie zijn in de figuur daarom weergegeven als centralisatie van bevoegdheid.

In de figuur zijn alleen de maatregelen opgenomen die rechtstreeks betrekking hebben op de uitvoering van een taak of de uitoefening van een bevoegdheid. Dit betekent dat maatregelen waarbij aan een hogere overheid een vorm van toezichthouden wordt opgelegd, niet zijn opgenomen in de figuur. De onder toezicht staande overheidslaag wordt door het toezicht niet rechtstreeks beperkt in de uitoefening van zijn taak of bevoegdheid. Aan de overheidslaag die het toezicht uitoefent, is die bevoegdheid verleend als afgeleide van de taak of bevoegdheid waarop het toezicht wordt uitgeoefend.

5.6.1 Patronen in de tijd

Als de ontwikkeling van de verschuiving van taken en bevoegdheden binnen de verschillende beleidsvelden tegen elkaar wordt afgezet, vallen een aantal patronen op. Zo is bij alle beleidsvelden een golfbeweging zichtbaar tussen centralisatie en decentralisatie van bevoegdheden. Dit sluit aan bij Europees vergelijkend onderzoek naar decentralisatie waarin cycli van centralisatie, decentralisatie en recentralisatie zijn beschreven.³⁵⁹ De golfbewegingen zijn echter niet voor elk van de beschreven domeinen hetzelfde. De golfbewegingen lopen niet synchroon aan elkaar. In het nu volgende wordt ingegaan op deze golfbeweging en de zichtbare patronen daarin.

Een eerste patroon is dus dat voor alle vier de onderzochte beleidsvelden sprake is van een golfbeweging. Taken en bevoegdheden verschuiven tussen de verschillende overheidslagen. De ene keer is er sprake van centralisatie, de andere keer is er sprake van decentralisatie. De verschillende fases van centralisatie en decentralisatie lopen voor de verschillende beleidsonderwerpen slechts ten dele met elkaar gelijk op. Ook zijn er afwijkingen te zien ten opzichte van het in de eerste paragraaf geschetste algemene beeld zoals dat van decentralisatiegolven bestaat. De twee meest opvallende afwijkingen zijn te zien bij de planbevoegdheid in de ruimtelijke ordening en de bevoegdheid voor scholenplanning.

De ruimtelijke ordening kijkt op drie punten af van het algemene beeld. Het eerste punt waar de ruimtelijke ordening afwijkt is dat er pas in een laat stadium sprake is van centralisatie. Terwijl in algemene beeld aan het einde van de negentiende eeuw centralisatie-bewegingen worden ingezet, kent de ruimtelijke ordening pas in de jaren dertig van de twintigste eeuw een duidelijke centralisatie-beweging. De tweede afwijking is zichtbaar bij de totstandkoming van de WRO in 1965. Over het algemeen is de naoorlogse periode er

359 De Vries 2000, p. 194.

een van centralisatie. De WRO wordt juist gezien als een van de meest gedecentraliseerde wetten die Nederland heeft gekend. De derde afwijking is te zien vanaf de jaren tachtig. Terwijl in die periode juist steeds meer werk wordt gemaakt van decentralisatie, worden in de ruimtelijke ordening maatregelen genomen die centraliserend werken.

Ook de bevoegdheid voor de scholenplanning wijkt, zij het minder nadrukkelijk, af van het algemene beeld. Bij de bevoegdheid voor scholenplanning is al in een vroege fase, vanaf 1878, sprake van een beweging naar meer centrale invloed. Dit zowel door het stellen van normen als door de wijze van financiering. De centrale invloed neemt steeds verder toe, als gevolg van de Pacificatie worden gemeenten uitvoerders van mechanisch medebewind. De angst voor het opnieuw opblaaien van de schoolstrijd zorgt ervoor dat er in het grootste deel van de twintigste eeuw geen bevoegdheden worden overgedragen aan gemeenten. Ook na de decentralisaties die aan het einde van die eeuw worden ingezet, wordt de autonomie van gemeenten sterk beïnvloed door de gegeven verhouding tussen het openbare en het bijzondere onderwijs.

Een tweede patroon dat uit de voorgaande paragrafen naar voren komt, is dat de golfbewegingen tussen centralisatie en decentralisatie per beleidsonderwerp verschillen in intensiteit. Zoals hiervoor al beschreven is er bij ruimtelijke ordening sprake van een wisseling tussen absolute centralisatie in de periode 1940 tot 1965 en wordt dit afgewisseld met maximale decentralisatie in de WRO. Bij de bescherming van plant- en diersoorten en de planning van het aanbod van psychiatrische zorg vindt de verschuiving naar centralisatie veel geleidelijker plaats. Een verklaring hiervoor is dat de werkingssfeer van deze beleidsvelden zich in de loop van de tijd ontwikkelt en uitbreidt. De regelgeving breidt zich langzaam uit en geleidelijk kantelen de verhoudingen als gevolg van deze toename van regelgeving. Zo is er vanwege het economische belang aanvankelijk sprake van bescherming van een enkele diersoort, later neemt het aantal soorten dat beschermd wordt toe en wordt ook de bescherming van de natuur als waarde op zich gewogen. Het beleidsveld wordt hierdoor complexer. Ook de zorg voor psychiatrische patiënten maakt in de loop van de negentiende eeuw een ontwikkeling door. Aanvankelijk gaat het louter om het afzonderen van de krankzinnigen, later wordt ook genezing een doel. De bevoegdheid om in de ruimtelijke ordening plannen vast te stellen, verschuift weliswaar in de loop der tijd. Maar de bevoegdheid als instrument maakt geen ontwikkeling door.

Een derde patroon is dat als een taak eenmaal wordt belegd bij een van de beide decentrale overheden, die taak zelden verschuift naar de andere decentrale overheid. In de ruimtelijke ordening is de gemeente vanaf het begin de overheid met planbevoegdheid. Het Rijk en de provincies krijgen wel bevoegdheden om hierop in te grijpen, maar de gemeente blijft de overheid met de primaire bevoegdheid. In de natuurwetgeving worden taken belegd bij de provincies. In de jaren twintig krijgen ook gemeenten enkele bevoegdheden, maar deze worden later toch weer overgedragen aan de provincies.

Ook bij het lager onderwijs en de psychiatrie is het patroon zichtbaar dat de gemeenten en de provincies voortdurend de primaire overheid zijn aan wie voor het respectievelijke beleidsveld taken en bevoegdheden worden overgedragen. Hieruit rijst het beeld op dat, hoewel de driekringenleer al lang dood en begraven is, er voor de decentrale overheden toch een huishouding is die wordt gehandhaafd.

5.6.2 Patronen per periode

Naast de hiervoor beschreven patronen die zichtbaar zijn in het verloop van de tijd, zijn ook patronen zichtbaar per onderzochte periode. Deze patronen worden in deze subparagraaf besproken.

De regeerperiode van Willem I staat bekend als een periode van grote centralisatie. Bij de hier onderzochte beleidsvelden is dit alleen herkenbaar voor de dan geldende jachtwetgeving waarin de vorst instructies geeft voor het door de opperhoutvester uit te voeren toezicht. De andere drie beleidsvelden geven een ander beeld. Voor ruimtelijke ordening bestaat geen wetgeving, gemeenten hebben echter verordenende bevoegdheid voor hun eigen huishouding. De centrale overheid houdt zich in deze periode bewust afzijdig van het voorzien in voldoende aanbod van psychiatrische zorg. Voor het aanbod van lager onderwijs hebben alleen de decentrale overheden vergunningverlenende bevoegdheid. Wel heeft de centrale overheid veel invloed op de inhoud van het onderwijs. Voor de hier onderzochte beleidsvelden is de invloed van de centrale overheid dan ook minder verstrekkend dan op basis van het algemene beeld zou worden verondersteld. Dit kan worden verklaard uit het gegeven dat de overheid in deze periode nog zeer terughoudend is in zijn optreden. Bovendien is in de inleidende paragraaf al betoogd dat het centrale ambtelijke apparaat in deze periode zeer beperkt is.

De periode na 1848 is de periode waarin de driekringenleer zich geleidelijk ontwikkelt tot uitgangspunt bij de verdeling van taken en bevoegdheden. Dit is ook bij de hier onderzochte beleidsvelden terug te vinden. Bij de wetswijzigingen in de psychiatrische zorg en het natuurbeheer wordt door de regering verwezen naar de afzonderlijke huishoudingen van de decentrale overheden.

Bij twee van de vier onderzochte beleidsvelden is in de recente geschiedenis sprake van het loslaten van de sturende rol door de overheid. Het aanbod van lager onderwijs en psychiatrische zorg wordt stapsgewijs overgelaten aan de instellingen zelf. Dit stemt overeen met de pogingen tot deregulering die opeenvolgende regeringen vanaf de jaren tachtig ondernemen. Bij soortenbescherming en ruimtelijke ordening houdt de overheid een verordenende rol. Verklaring voor dit verschil is dat voor ruimtelijke ordening en soortenbescherming geen alternatief sturingsmechanisme, zoals gereguleerde marktwerking, voorhanden is. Daarnaast betreft het collectieve goederen die het belang van het individu overstijgen.

5.6.3 Overige patronen

Naast patronen in de verschuiving van taken en bevoegdheden zijn ook een aantal andere patronen herkenbaar. Bijvoorbeeld in de argumenten en motieven die worden gehanteerd. Deze patronen worden hierna beschreven.

Bij alle vier de onderzochten beleidsvelden is doelmatigheid een terugkerend motief voor decentralisatie. Twee keer wordt doelmatigheid gezien als reden om bevoegdheden te centraliseren. Dit is te zien in de jaren zeventig bij de bevoegdheid voor het lager onderwijs en bij de totstandkoming van de Wro in 2006. Bij die laatste wet wordt geconstateerd dat het soms zo kan zijn dat een "hoger bestuursniveau het onderwerp doelmatiger en doeltreffender kan behartigen".³⁶⁰ Voor het lager onderwijs wordt doelmatigheid in de jaren zeventig gezien als argument om te voorkomen dat de lokale overheden te zeer ingrijpen in de vrijheid van onderwijs.

Een tweede motief dat terugkeert als onderbouwing voor de decentralisatie, is de wens om te komen tot vereenvoudiging van de regelgeving. Dit argument wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de totstandkoming van de jachtwetgeving halverwege de negentiende eeuw. Het verminderen van de regels moet voorkomen dat de omvang van de centrale overheid groeit. Ook bij de dereguleringsoperaties vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw is het beperken van de omvang van de overheid een belangrijke reden om het aantal regels terug te dringen. Bij de Wet ruimtelijke ordening is het vereenvoudigen van de regels een van de redenen om het planstelsel in 2006 te herzien.

Een ander terugkerend motief om bevoegdheden te centraliseren is dat er behoefte is aan uniformering. Dit argument wordt vanaf 1900 verschillende malen gebruikt bij de wetgeving voor soortenbescherming. Verschillen tussen gemeenten, en in 1954 verschillen tussen provincies, worden niet te verdedigen geacht. Ook in de wetgeving voor het lager onderwijs is de behoefte aan uniformering nadrukkelijk aanwezig. Uniforme regelgeving moet gelijkheid waarborgen tussen openbaar en bijzonder onderwijs en tussen de verschillende vormen van bijzonder onderwijs onderling.

Wat bij de motieven voor – of tegen – decentralisatie verder opvalt, is dat deze vaak niet of matig worden onderbouwd. Het meest in het oog springende voorbeelden hiervan zijn zichtbaar bij koerswijzigingen die tegengesteld zijn aan de eerder gevolgde lijn. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de wetgeving voor soortenbescherming. Bij de Jachtwet 1923 zijn klimaatverschillen reden om aan provincies bevoegdheden toe te kennen. De Jachtwet 1954 ziet deze klimaatverschillen als te gering om verschil aan te brengen tussen provincies. Maar ook bij andere argumenten worden deze vaker niet dan wel onderbouwd. Het vaak gebruikte argument van doelmatigheid is hier een goed voorbeeld van. Veelal wordt alleen gesteld dat overdracht van taken doelmatig is. Waarop die bewering wordt gebaseerd blijft onduidelijk.

³⁶⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 4.

Naast de vaak zwakke onderbouwing worden bij verschillende wetswijzigingen ook praktische argumenten gesteld boven ideologische. In de onderwijswetgeving erkent de regering dit zowel in 1878 als in 1996. In 1878 worden het 'leerstellige begrip' ter zijde geschoven en in 1996 wordt niet op ideologische maar op praktische gronden gekozen voor territoriale decentralisatie. Een andere vorm van het kiezen op basis van praktische gronden is te zien bij de keuze voor de provincie als uitvoerder van beleid. Als provincies in de negentiende eeuw verantwoordelijkheid krijgen voor het aanbod van verpleegplaatsen voor psychiatrische patiënten, is die keuze gebaseerd op het gegeven dat er geen andere overheid is die de juiste schaal heeft. In 1971 wordt bij de Wet ziekenhuisvoorzieningen een zelfde redenering gevolgd. Bij gebrek aan een andere overheid met de juiste schaal, krijgen provincies planvormende bevoegdheid.

Ook wordt op verschillende momenten op pragmatische gronden overgegaan tot bevoegdhedenverdeling. Bij het lager onderwijs is centralisatie een instrument om het opslaan van de schoolstrijd te voorkomen. Bij de soortenbescherming wordt verschillende keren om pragmatische redenen overgegaan tot centralisatie. Voorbeelden hiervan zijn de regeling van de zalmvisserij in 1857 en de Vogelwet van 1936. Bij de planning van het aanbod van psychiatrische zorg worden in de negentiende eeuw de bevoegdheden aan de provincies gelaten omdat het Rijk de financiële lasten niet wil dragen. Het op pragmatische gronden overgaan tot verdeling van bevoegdheden is een motief dat afwijkt van de in het tweede hoofdstuk gegeven karakterisering van motieven. Het zijn motieven die zijn gericht op een concreet probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht. In de karakterisering van motieven passen ze het beste bij de motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatige werking van de overheid. Maar ze vormen daarvan een subcategorie omdat ze niet zozeer zijn gericht op de overheidsorganisatie maar op de beleidsvoering.

Motieven

In de reflecties die de voorgaande paragrafen afsluiten is voor elke periode besproken welke type motieven in die periode worden opgevoerd bij het debat over decentralisatie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag welke motieven voor decentralisatie leidend zijn bij de besproken domeinwetgeving. Het type motieven dat in de voorgaande paragrafen per beleidsdomein is geïdentificeerd wordt in onderstaande overzicht weergegeven.

Tabel 5.1: Motieven bij domeinwetgeving

Periode	Type motieven			
	<i>Ruimtelijke ordening</i>	<i>Lager onderwijs</i>	<i>Soorten-bescherming</i>	<i>Psychiatrie</i>
Tot 1848	- geen wetgeving.	- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid.	- geen onderbouwing.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.
1848-1887	- geen wetgeving.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- motieven geworteld in het verleden; - motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.
1887-1917	- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- geen relevante wijziging.	- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- geen relevante wijziging.
1917-1945	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.	- geen relevante wijziging.

Periode	Type motieven			
	<i>Ruimtelijke ordening</i>	<i>Lager onderwijs</i>	<i>Soorten-bescherming</i>	<i>Psychiatrie</i>
1945-1983	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.
1983-heden	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie; - motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.	- deregulering.

Uit het overzicht blijkt dat de geïdentificeerde motieven voor decentralisatie vooral samenhangen met de concrete beleidsproblemen waarvoor de domeinwetgeving regels geeft. Vaak worden motieven opgevoerd die zijn gericht op het verbeteren van de overheidsorganisatie of op de schaal waarop problemen zich voordoen. De motieven machtsevenwicht en staatkundige ontwikkeling worden vrijwel niet opgevoerd. De verbeterde werking van de staat of ont-plooiing van burgerschap wordt bij geen enkele van de onderzochte domeinwetten aangevoerd als motief om bevoegdheden te decentraliseren.

6 | Bevindingen en reflectie

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke motieven leidend zijn bij territoriale decentralisatie van overheidstaken en –bevoegdheden in Nederland in de periode van 1848 tot nu. Voor de beantwoording van deze vraag is aan de hand van vier perspectieven onderzocht welke motieven bij decentralisatie worden opgevoerd. Aan de hand van deze perspectieven is een karakterisering gegeven van type motieven voor territoriale decentralisatie. Met behulp van deze karakterisering is in de ontwikkelingsgeschiedenis van de staatsrechtelijke literatuur, van organieke wetgeving en van vier domeinwetten, onderzocht welke type motieven worden opgevoerd voor decentralisatie. Daarmee is een beeld geschetst van decentralisatie achtereenvolgens als discours, als doelstelling en als daad. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvraag, aansluitend op de overige bevindingen die uit dit onderzoek volgen.

6.1 LEIDENDE MOTIEVEN VOOR DECENTRALISATIE

In het tweede hoofdstuk is vanuit vier verschillende perspectieven onderzocht welk motieven worden gegeven voor decentralisatie van taken en bevoegdheden. De gebruikte perspectieven zijn: historisch; economisch; bestuurskundig-politologisch en juridisch. Bij elk van de perspectieven is bestudeerd welke verklaringen en overwegingen een rol spelen bij decentralisatie. Uit de gehanteerde perspectieven zijn vijf typen motieven voor decentralisatie afgeleid. Het bloot leggen van motieven maakt helder welke beweegredenen ten grondslag liggen aan besluitvorming van de wetgever over decentralisatie. Door motieven voor decentralisatie te identificeren wil dit onderzoek inzicht geven in de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen. De vijf typen motieven die voor dit onderzoek worden onderscheiden zijn:

- motieven geworteld in het verleden;
- motieven ingegeven door het streven naar een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie;
- motieven ingegeven door een streven naar een evenwichtige spreiding van macht en het behoud van (individuele) vrijheid;
- motieven gericht op ontwikkeling van de staat door burgerzin te vergroten of het staatsstelsel te verbeteren;
- motieven ingegeven door de schaal waarop een probleem zich voordoet.

Aan de hand van deze karakterisering is onderzocht welke motieven voor decentralisatie worden opgevoerd in respectievelijk de staatsrechtelijke literatuur, in de ontwikkeling van organieke wetgeving en in de ontwikkeling van vier domeinwetten. Elk van deze drie onderzoekslijnen geeft een antwoord op een van de deelvragen voor dit onderzoek. Die deelvragen worden beantwoord in de hoofdstukken drie, vier en vijf. Hierna worden de bevindingen uit die hoofdstukken kort weergegeven.

Decentralisatie als discours

De bestudering van de literatuur toont dat Thorbecke bij de vormgeving van de bestuurlijke inrichting werd geïnspireerd door twee denkrichtingen. Aan de Duitse idealisten ontleent hij zijn organische beschouwingwijze. Aan het Frans doctrinair-liberalisme ontleent hij ideeën over evenwichtige spreiding van macht. De toepassing van zijn staatkundige beginselen vertaalt Thorbecke in zijn ontwerpen voor de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Motieven voor decentralisatie zijn voor Thorbecke de evolutie van de staat, ontwikkeling van het burgerschap en de bescherming van burgerlijke vrijheid.

De juridische literatuur uit de periode na Thorbecke is hoofdzakelijk gericht op interpretatie en duiding van wetsartikelen over decentralisatie. In de negentiende eeuw maakt de interpretatie van deze artikelen een ontwikkeling door. In de tweede helft van de twintigste eeuw is dit veel minder het geval. Motieven voor decentralisatie zijn beperkt herleidbaar uit de literatuur. Een veel terugkerend motief in het midden van de negentiende eeuw is het motief van machtspreiding. Ook het motief van de doelmatigheid is een vaak terugkerend motief.

Decentralisatie als doelstelling

De tweede onderzoekslijn is gericht op organieke wetgeving neergelegd in Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet. Onderzocht is welke motieven voor decentralisatie naar voren komen in het parlementaire debat over deze wetten. Uit de bestudering van de evolutie van de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet blijkt dat het omschrijven van de huishouding van de decentrale overheden een terugkerende vraag is in het parlementaire debat. Hierop wordt geen sluitend antwoord gegeven.

Als motief voor decentralisatie speelt doelmatigheid een belangrijke rol in de organieke wetgeving. Doelmatigheid is aanvankelijk een onderliggende waarde van decentralisatie. In de twintigste eeuw wordt decentralisatie een instrument voor doelmatigheid.

Ook de betekenis die aan centralisatie wordt gegeven kent een omslag. In de negentiende eeuw wordt een teveel aan centralisatie verworpen omdat het een gevaar vormt voor evenwichtige spreiding van macht. Na de Tweede

Wereldoorlog wordt een teveel aan centralisatie gezien als oorzaak voor het uitdijen van de bureaucratie.

De ontwikkeling van het decentralisatiebeginsel in organieke wetgeving laat zien dat de wetgever terughoudend is in het introduceren van nieuwe termen. Het uniformeren van bepalingen voor provincies en gemeenten gaat langs de weg van de geleidelijkheid. In het midden van de twintigste eeuw ontstaat de ruimte om beide overheidslagen, door uniformering van bepalingen, een zelfde positie te geven.

Decentralisatie als daad

Domeinwetgeving vormt de basis voor de derde onderzoekslijn. Onderzocht is welke motieven voor decentralisatie een rol spelen bij vier concrete beleidsdomeinen. De onderzochte beleidsdomeinen zijn planbevoegdheid van gemeenten, planning van voorzieningen voor het lager onderwijs, soortenbescherming en planning van intramurale capaciteit in de psychiatrie. Het onderzoek naar deze beleidsdomeinen laat zien dat de golfbewegingen tussen centralisatie en decentralisatie bij de beschreven domeinen niet synchroon aan elkaar lopen en ten dele afwijken van het algemene beeld dat hierover bestaat.

Decentralisatie wordt veel toegepast met het motief dat het decentrale bestuur aansluit bij de schaal waarop een beleidsprobleem zich voordoet. Maar het dominante motief voor decentralisatie is het verbeteren van het functioneren van de overheid. Doelmatigheid, uniformering en vereenvoudiging worden terugkerend opgevoerd. Het onderzoek van de domeinwetgeving laat zien dat bij de karakterisering van motieven die in het tweede hoofdstuk is geïntroduceerd nog een type motieven lijkt te ontbreken. Opvallend vaak wordt decentralisatie toegepast om een concreet probleem op te lossen. Dit rechtvaardigt de introductie van een subtype in de karakterisering van motieven. Aan het type motieven gericht op een betere of doelmatigere werking van de overheidsorganisatie kan het subtype 'motieven waarbij decentralisatie dient als pragmatische oplossing voor een concreet beleidsprobleem' worden toegevoegd.

In het nu volgende worden de bevindingen van de drie afzonderlijke onderzoekslijnen tegen elkaar afgezet.

Normstellend of oplossingsgericht

In de bespreking van de staatsrechtelijke literatuur over decentralisatie is vastgesteld dat veel aandacht wordt besteed aan een evenwichtige spreiding van macht als drijfveer voor decentralisatie. Ook het ontwikkelen van de staat en het betrekken van burgers bij het bestuur worden in de literatuur opgevoerd als redenen om taken en bevoegdheden te decentraliseren. Bij de evolutie van de organieke wetgeving wordt in het parlementaire proces ook vaak een beroep gedaan op dit type motieven. Decentralisatie is daarbij een instrument gericht

op het realiseren van waarden passend bij de democratische rechtsstaat zoals vrijheid, gelijkheid en pluriformiteit.

Bij de ontwikkeling van de domeinwetgeving worden de motieven machts-evenwicht en staatkundige ontwikkeling vrijwel niet opgevoerd. De verbeterde werking van de staat of ontplooiing van burgerschap wordt bij geen enkele van de onderzochte domeinwetten aangevoerd als motief om bevoegdheden te decentraliseren. Evenwichtige verdeling van macht wordt als motief opgevoerd aan het begin van de negentiende eeuw bij wetgeving voor het lager onderwijs. Ook in de periode na 1983 is dit motief zichtbaar bij de wetgeving voor ruimtelijke ordening. In beide gevallen wordt het motief van machts-spreiding opgevoerd om bevoegdheden te centraliseren en zo het nationale belang zeker te stellen. Bij de domeinwetgeving wordt decentralisatie, met name in de periode tot 1983, toegepast om een specifiek (beleids-)doel te realiseren. Het motief voor decentralisatie is dan het zoeken naar een praktische oplossing voor een concreet probleem.

De verschillende typen motieven die worden opgevoerd in de staatsrechtelijke literatuur en organieke wetgeving enerzijds en anderzijds in de domeinwetgeving, maken duidelijk dat aan decentralisatie een verschillende functie wordt gegeven. Deze functie is afhankelijk van de context waarin er over decentralisatie wordt gesproken. In de wetenschappelijke literatuur en de organieke wetgeving wordt decentralisatie beargumenteerd als een op zich zelf staand beginsel met zijn eigen betekenis en onderliggende waarden. Decentralisatie is gericht op intrinsieke waarden als vrijheid en gelijkheid. Decentralisatie vervult daarbij een functie voor het ordenen van de verhoudingen tussen het centrale en decentrale bestuur. Bij de bestudeerde domeinwetgeving wordt decentralisatie gebruikt als een modus voor het realiseren van beleid. De functie van decentralisatie is daarbij niet het ordenen van staatsrechtelijke verhoudingen maar die van een instrument. Het is dienstig aan instrumentele waarden als doelmatigheid en doelgerichtheid.

De verschuiving van de functie die decentralisatie vervult, is te verklaren uit de context waarbinnen er over gesproken wordt. De staatsrechtelijke literatuur en organieke wetgeving zijn normatief van aard. Ze beschrijven hoe aan staatsrechtelijke verhoudingen vorm moet worden gegeven. De staatsrechtelijke literatuur geeft een theoretische onderbouwing voor de redenen waarom en wijze waarop bevoegdheden verdeeld moeten zijn. Organieke wetgeving heeft een primair constituerende functie en is zo normstellend voor de bestuurlijke verhoudingen. Domeinwetgeving daarentegen is anders van aard. Bij domeinwetgeving is het doel van de wetgeving gericht op het oplossen of ordenen van een beleidsprobleem. De ordening van de verhoudingen tussen de bestuurslagen is daarbij geen doel op zich.

Streven naar een betere of doelmatige werking van de overheidsorganisatie

Eén van de motieven die vanaf het midden van de negentiende eeuw worden aangevoerd voor decentralisatie is het verbeteren van het functioneren van de overheidsorganisatie. Het tegengaan van bureaucratie, het uniformeren of vereenvoudigen van bestuur en regelgeving zijn motieven die een rol spelen. Opvallend is de nadruk die bij de onderzochte domeinwetgeving na 1945 – en zeker na 1983 – wordt gelegd op doelmatigheid en vereenvoudiging als motief voor decentralisatie.¹ In de staatsrechtelijke literatuur en bij organieke wetgeving wordt doelmatigheid ook als motief aangedragen maar veel minder nadrukkelijk, het is daar één motief naast vele anderen. Het is in naoorlogse periode dat doelmatigheid zich van een dienende waarde bij decentralisatie ontwikkelt tot een zelfstandige waarde op zich. Engels en Fraanje wijzen er in deze context op dat het perspectief verschuift “van het klassieke, principieel-normatieve en formele denken naar een meer moderner, rationeel doelmatigheidsdenken”.²

Een verklaring voor de nadruk die na 1945 wordt gelegd op doelmatigheid en de ontwikkeling die het begrip in dezelfde periode als waarde doormaakt, is te vinden in het belang dat na de Tweede Wereldoorlog wordt gehecht aan overheidsbeleid. De economische crisis van de jaren dertig en de daaropvolgende oorlog hebben geleid tot ontworpening in het maatschappelijke en economische leven. Na de oorlog wordt van de nationale overheid verwacht dat deze het initiatief neemt voor sociale en economische wederopbouw en verandering. Door het ontwikkelen van beleid, neergelegd in plannen, notities en dergelijke, wordt geprobeerd doelgericht de maatschappij te ordenen. Dit is een breuk met de vooroorlogse periode waarin van de nationale overheid vooral wetgeving wordt verlangd.

In de vooroorlogse periode, waarbij de overheid zorgt voor wetgeving, hebben juristen het alleenrecht op de bestudering van de staat in al zijn facetten. De nadruk die in Nederland na 1945 wordt gelegd op beleid, heeft tot gevolg dat nieuwe disciplines zoals politicologie, beleidswetenschap en bestuurskunde tot ontwikkeling komen. Elk van deze disciplines draagt bij aan de inbreng van nieuwe inzichten in de staatswetenschappen. Deze inbreng van nieuwe inzichten is ook in dit onderzoek te zien. In de periode vóór 1945 wordt decentralisatie gezien als een juridisch beginsel. Na 1945 wordt decentralisatie geladen met politicologische en bestuurskundige waarden en wordt het steeds meer gezien als een instrument voor doelmatige beleidsvoering.

1 Het begrip doelmatig maakt in de loop van de onderzochte periode een betekenisverandering door. Rond 1900 is de betekenis van doelmatig: het in overeenstemming zijn met het doel (lemma doelmatig in het Woordenboek der Nederlandse Taal, geraadpleegd via de website <http://gtb.inl.nl> op 28-04-2014). Tegenwoordig wordt doelmatig gedefinieerd als: een doel bereikend met zo weinig mogelijk menskracht en middelen. Op welk moment de nadruk in de definitie is komen te liggen op de economische ratio, is niet onderzocht.

2 Engels & Fraanje 2013, p. 11.

Machtenspreiding

Vanaf het begin van de periode die dit onderzoek beslaat, wordt in het parlementaire debat gezocht naar een natuurlijke taakverdeling tussen de drie overheidslagen. Op verschillende momenten wordt de vraag naar een eenduidige taakverdeling opgeworpen en telkens wordt duidelijk dat die vraag niet kan worden beantwoord. Ook de duiding van het begrip 'huishouding' verloopt moeizaam. De duiding van wat onder de huishouding van een overheidslaag moet worden verstaan, beperkt zich tot het aangeven van de grenzen ervan.

Het onvermogen van opeenvolgende regeringen om een taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen te formuleren, en daarmee de huishouding van de decentrale overheden te bepalen, is opvallend als dit in Europees perspectief wordt geplaatst. In verschillende Europese landen is (grond-)wettelijk vastgelegd welke taken zijn voorbehouden aan elk van de bestuurslagen. Voorbeelden hiervan zijn België, Duitsland en Italië.

In de Belgische grondwet zijn de bevoegdheden van de gemeenschappen omschreven in de artikelen 127-130. Taken betreffen onder meer onderwijs en cultuur en het gebruik van talen in verschillende aangelegenheden. De bevoegdheden van de gewesten staan beschreven in een wet die gewijzigd kan worden met een bijzondere meerderheid. Gewestelijke taken zijn veelal grondgebonden of economisch van aard. De bevoegdhedenverdeling is zo geregeld dat slechts één overheidslaag bevoegd is tot regeling.³

In de Duitse grondwet worden drie categorieën wetgevende bevoegdheid genoemd.⁴ Artikel 73 van de Duitse grondwet beschrijft de taken waar alleen de bondsstaat tot wetgeving bevoegd is. Voorbeelden hiervan zijn defensie en telecommunicatie. In artikel 74 worden taken beschreven waarbij zowel de bondsstaat als de deelstaten – aanvullend – bevoegd zijn. Voorbeelden hiervan zijn de rechterlijke organisatie, ruimtelijke ordening en arbeidsrecht. De derde categorie betreft taken waar de deelstaten exclusief bevoegd zijn tot wetgeving. Op grond van artikel 70 van de Duitse grondwet zijn de deelstaten bevoegd in alle gevallen waarin de grondwet geen bevoegdheid toekent aan de bondsstaat.⁵

Ook de Italiaanse grondwet kent een verdeling in bevoegdheden. In artikel 117 van de Italiaanse grondwet zijn de onderwerpen genoemd waarvoor respectievelijk de centrale staat bevoegd is tot wetgeving en de onderwerpen waarvoor gewesten en de centrale staat concurrerende bevoegdheid bezitten. Het vierde lid bepaalt dat de gewesten exclusief bevoegd zijn voor die taken die niet worden genoemd.⁶

3 Popelier 2012, p. 44-45.

4 Meyenberg 2000, p. 208.

5 Bovend'eert & Burkens 2012, p. 97-98.

6 Besselink 2012, p. 242-243.

De vraag die dit oproept is, waarom het in de genoemde landen wel mogelijk blijkt om een taakverdeling, en daarmee huishouding, in de grondwet vast te leggen. Nader vergelijkend onderzoek naar de Duitse, Belgische en Italiaanse variant op *het Huis van Thorbecke* kan deze vraag beantwoorden, dergelijk onderzoek overschrijdt echter de kaders gesteld in de vraagstelling voor deze studie. Daarom worden hier slechts enkele mogelijke verklaringen gegeven voor de vraag waarom het in de genoemde landen wel mogelijk is om een taakverdeling grondwettelijk vast te leggen. Een eerste mogelijke verklaring is het moment waarop de grondwet is opgesteld. De drie genoemde grondwetten zijn allemaal van na de Tweede Wereldoorlog en daarmee opgesteld honderd jaar of meer nadat Thorbecke het Nederlandse stelsel in wetgeving vervatte. Dit biedt de mogelijkheid om nieuwe juridische inzichten te verwerken in de genoemde grondwetten. Hier valt tegen in te brengen dat ook bij de herzieningen van de Provinciewet en de Gemeentewet in de jaren negentig, de regering niet genegen was om de taken van respectievelijk provincies en gemeenten nader te omschrijven. Verder zijn de grondwetten in België, Duitsland en Italië opgesteld in een periode van toenemende complexiteit van bestuur en beleid. Dit maakt het juist moeilijker om een duidelijke taakafbakening te geven. Een betere verklaring is wellicht het expliciete streven in België, Duitsland en Italië om macht en tegenmacht te organiseren. In België vormt de taalstrijd hiervoor de basis. De Duitse grondwet is een antwoord op het falen van de Republiek van Weimar en het nazi-regime dat hiervan het gevolg was. Italië heeft te maken met regio's die streven naar grotere of volledige onafhankelijkheid.

Door een taakverdeling tussen de centrale staat en de deelstaten vast te leggen, is de spreiding van macht tussen centraal en decentraal grondwettelijk bepaald. In de Nederlandse Grondwet is de taakverdeling tussen de bestuurslagen niet vastgelegd. Dit betekent dat de taakverdeling elk moment kan wijzigen. Omdat de taakverdeling niet grondwettelijk is vastgelegd is ook de machtspreiding niet grondwettelijk verankerd. De spreiding van macht is hierdoor elk moment voor wijziging vatbaar. Het grondwettelijk benoemen van de taakverdeling laat de machtsverhoudingen stollen en biedt de decentrale overheden zekere garanties tegen centraal optreden. De prijs die daarvoor wordt betaald, is dat het bestuurlijk stelsel minder flexibel wordt. Of dit ook echt een nadeel is, kan betwijfeld worden. Zoals in de volgende paragraaf beschreven, is het Nederlandse bestuurlijke stelsel dusdanig robuust dat veranderingen moeizaam doorgevoerd worden.

Uit de voor dit onderzoek bestudeerde parlementaire stukken blijkt overigens dat de spreiding van macht slechts een enkele maal wordt opgevoerd als motief om taken en bevoegdheden te centraliseren of decentraliseren. Hieruit mag geconcludeerd worden dat de evenwichtige spreiding van macht en tegenmacht geen belangrijke rol speelt bij decentralisatie. Dat betekent echter niet dat de vraag hoe machtsverhoudingen tussen de overheidslagen liggen geen enkele rol speelt bij centralisatie en decentralisatie. De vraag naar de

machtsverhoudingen richt zich echter op de vraag wie het voor het zeggen heeft in Nederland. Die vraag maakt geen deel uit van dit onderzoek, al kan op grond van bestuurskundig onderzoek geconcludeerd worden dat macht in Nederland “verdeelde macht” is.⁷

Motieven en intenties

Bij het formuleren van de onderzoeksvraag is de veronderstelling verwoord dat motieven voor decentralisatie inzicht geven in de intenties van de wetgever met de bestuurlijke verhoudingen. Het ontbloten van motieven moet informatie geven over de bestuurlijke verhoudingen en hun ontwikkeling. De in de voorgaande hoofdstukken gepresenteerde onderzoeksresultaten laten zien dat deze veronderstelling maar zeer ten dele wordt bevestigd. Bij het vorm geven van de organieke wetgeving zijn de intenties van de wetgeving over de bestuurlijke verhoudingen af te leiden uit de opgevoerde motieven. Een voorbeeld van die intenties is het streven in de naoorlogse periode om de trend van doorgeschoten centralisatie te keren. Voor de bestudeerde domeinwetgeving ligt dit anders. De nadruk ligt bij de daar opgevoerde motieven op pragmatische oplossingen en het verbeteren van het gevoerde beleid. Deze motieven geven weinig informatie over de intenties van de wetgever over de bestuurlijke verhoudingen. De bestuurlijke verhoudingen spelen zo nauwelijks een rol bij afwegingen over de verdeling van taken en bevoegdheden.

6.2 OVERIGE BEVINDINGEN

Naast de onderzoeksresultaten die rechtstreeks samen hangen met de onderzoeksvraag, volgt ook een aantal andere bevindingen uit het onderzoek. Deze worden hieronder verwoord.

Decentralisatiegolven

Voor de domeinwetgeving is in het vijfde hoofdstuk visueel weergegeven hoe voor elk van de onderzochte onderwerpen taken en bevoegdheden verschuiven tussen Rijk, provincies en gemeenten. Uit de visualisering blijkt dat er in deze overdracht voor de domeinwetgeving als geheel, geen helder patroon herkenbaar is.

Per onderzochte periode is voor de vier onderwerpen gezamenlijk geen beweging te zien die voor die periode eenduidig duidt op centralisatie of decentralisatie. Dit is in tegenspraak met het algemene beeld dat er in het Nederlandse openbaar bestuur duidelijke golfbewegingen van centralisatie en decentralisatie zichtbaar zijn. Het algemeen beeld van sluipende centralisa-

7 Peters 2001, p. 277.

tie, en vervolgens vanaf het laatste kwart van de twintigste eeuw decentralisatie, wordt onder meer bijgesteld doordat in dit onderzoek voor elk onderwerp de volledige periode van nationale wetgeving is onderzocht. Als naar de afzonderlijke onderwerpen wordt gekeken is er overigens wel sprake van golfbewegingen waarbij na een periode van centralisatie of decentralisatie op zeker moment een tegenbeweging wordt ingezet. Maar deze golfbewegingen lopen dus niet synchroon aan elkaar, zodat het algemene beeld niet ondersteund wordt.

Ook als de domeinen afzonderlijk worden bekeken, is een beperkt aantal patronen te herkennen in de overdracht van taken en bevoegdheden. Een eerste punt dat zichtbaar is, is dat in de ruimtelijke ordening de centralisatie op gemeentelijke taken en bevoegdheden vrijwel altijd gepaard gaat met toekennen van taken aan de provincies. De verklaring hiervoor is dat gemeentelijke taken worden gecentraliseerd en ten dele worden belegd bij de provincies. Bij de andere domeinen is een dergelijk systeem van communicerende vaten niet zichtbaar. Taken en bevoegdheden worden daar zelden uitgewisseld tussen de beide decentrale overheden, maar vooral tussen het Rijk en één van de beide decentrale bestuurslagen.

Dat tussen de decentrale overheden voor deze domeinen weinig uitwisseling van taken en bevoegdheden plaats vindt, wekt de indruk dat ze als van nature passen bij de desbetreffende overheid. Dit blijkt echter niet uit de motieven die worden aangedragen voor het toedelen van deze taken en bevoegdheden aan de decentrale overheden. De motieven zijn, zoals in de vorige paragraaf beschreven, veel meer ingegeven door het oplossen van een concreet beleidsprobleem.

Een laatste punt dat opvalt bij het zoeken naar patronen in de golfbeweging van centralisatie en decentralisatie, is dat in de domeinen ruimtelijke ordening en soortenbescherming veel frequenter wordt geschoven met taken en bevoegdheden dan in de domeinen planning van onderwijsvoorzieningen en planning van psychiatrische verpleegplaatsen. Opvallend is dat de eerst genoemde domeinen betrekking hebben op een beleidsprobleem met een fysieke component en de laatstgenoemde betrekking hebben op vraagstuk in het sociale domein. Geconcludeerd mag worden dat sneller wordt overgegaan tot overdracht van taken in het fysieke domein. Beredeneerd kan worden dat het Rijk minder snel overgaat tot de overdracht van overheidstaken in het sociale domein omdat dit direct merkbare gevolg heeft voor de burger. Omdat die gevolgen niet altijd positief hoeven te zijn, draagt overdracht van taken een politiek risico in zich voor de regering die er toe besluit. Ook de verzuilde samenleving die Nederland lang heeft gekend, zal hieraan zeker hebben bijgedragen. In domeinen met een fysieke component zijn de negatieve effecten van een taakoverdracht minder direct merkbaar en is een politieke afrekening minder vanzelfsprekend.

Om meer inzicht te krijgen in de golfbeweging tussen centralisatie en decentralisatie verdient het aanbeveling om vervolgonderzoek te doen naar

de mate waarin taken en bevoegdheden worden gecentraliseerd en gedecentraliseerd. Hierdoor kan niet alleen een algemeen bestaand beeld worden bijgesteld. Ook kan worden onderzocht of er een relatie bestaat tussen de mate van decentralisatie en de motieven die ervoor worden opgevoerd. Zo is het denkbaar dat in gevallen dat machtspreiding en vrijheid het motief vormen, de mate van decentralisatie groot is. Als verbetering van beleidsuitvoering het motief is, zal het mogelijk eerder gaan om decentralisatie van enkele specifieke taken die worden overgedragen.

Ontbrekend debat

De bestudering van de organieke wetgeving laat zien dat over de decentralisatie van taken en bevoegdheden, als principe voor staatsrechtelijke indeling, maar beperkt wordt gedebatteerd. Het meest zichtbaar is dit bij de organieke wetgeving over medebewind. In het parlementaire debat wordt wel veelvuldig stil gestaan bij het onderscheid tussen autonomie en medebewind. Het debat is daarbij met name gericht op de vraag of tussen beide vormen nog een onderscheid bestaat. Dit debat wordt gevoerd vanwege de ontwikkeling van de rechtsgevolgen van medebewind die steeds meer samenvallen met de rechtsgevolgen van autonomie. Maar over de toepassing van medebewind en zijn vele verschijningsvormen, wordt de schriftelijke en mondelinge beraadslaging over het algemeen zeer beperkt gehouden. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de invoering van gemeentelijk zelfbestuur bij de herziening van de Grondwet in 1887. Bij deze herziening is gemeentelijk zelfbestuur zonder enig debat toegevoegd aan artikel 144 van de Grondwet.

Bij de herziening van de Grondwet in 1983 en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de Gemeentewet en de Provinciewet, is decentralisatie als principe wel een belangrijk gespreksonderwerp. Maar ook bij deze wijzigingen wordt maar kort stil gestaan bij medebewind als vorm van het overdragen van taken en bevoegdheden.

De ondergeschoven positie die medebewind in het parlementaire debat inneemt, is des te opvallender omdat vanaf het begin van de twintigste eeuw medebewind door opeenvolgende regeringen steeds vaker wordt toegepast als vorm van decentralisatie. Centralisatie en decentralisatie zijn bepalend voor de verhoudingen tussen de overheidslagen. Omdat medebewind parlementair nauwelijks wordt besproken, maar wel in toenemende mate de voorkeur heeft, wordt over de feitelijke verhouding tussen de overheidslagen vrijwel geen parlementair debat gevoerd.

Behalve dat het debat over decentralisatie lang niet altijd wordt gevoerd, is bij het wél gevoerde debat de onderbouwing voor herschikking van verdeling van bevoegdheden niet altijd sterk. Argumenten worden soms helemaal niet gegeven en vaak worden ze niet onderbouwd. Zo wordt meermaals gesteld dat decentralisatie doelmatig is, maar waarop dit wordt gebaseerd, blijkt vervolgens niet. Ook worden argumenten die op het ene moment nog

gelding hebben, op het andere moment als irrelevant terzijde geschoven. Voorbeelden hiervan zijn zichtbaar bij de wetgeving voor soortenbescherming.

Ook in het recente debat over de decentralisaties in het sociale domein kunnen vraagtekens worden gezet bij de argumenten en drijfveren. Uit de decentralisatiebrief die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2013 stuurt aan de Kamer blijkt dat doelmatigheid een belangrijke drijfveer is voor de decentralisatie:

“dat maatwerk nodig is bij de ondersteuning van burgers en onnodige bureaucratie vermeden kan worden door het anders, dichterbij de burger, organiseren van dienstverlening. (...) Bovendien moet er een einde komen aan de praktijk, waarin vele, hulpverleners langs elkaar heen werken”.⁸

Een drijfveer van het kabinet is dus de betere uitvoering van taken. Iets wat de burger ten goede moet komen. Toch zijn er indicaties dat ook andere overwegingen een belangrijke rol spelen. In het Verantwoordingsonderzoek over 2013 geeft de Algemene Rekenkamer een overzicht van de onderzoeken en rapporten naar de haalbaarheid van verantwoorde invoering per 1 januari 2015. Onder meer de Raad voor de financiële verhoudingen, het Centraal Planbureau, de Transitiecommissie stelselherziening jeugd, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de Raad van State waarschuwen voor de onzekerheden en risico's die – te snelle – invoering op die datum tot gevolg hebben. De Algemene Rekenkamer kan niet vaststellen dat het kabinet zekerheid kan bieden over een haalbare en verantwoorde invoering op 1 januari 2015.⁹

Ondanks de waarschuwingen voor de mogelijke consequenties op uitvoeringsniveau, houdt de regering vast aan de taakoverdracht in 2015. Uit de decentralisatiebrief blijkt welk belang hiermee gediend is. Het kabinet stelt vast dat “de uitvoeringskracht van gemeenten (...) dient te worden versterkt”. Hiervoor kan niet gewacht worden op gemeentelijke herindeling “omdat de inhoudelijke en financiële belangen bij de decentralisaties hiervoor te groot zijn”.¹⁰ De financiële belangen zijn inderdaad groot. Met de decentralisaties van de jeugdzorg, de WMO 2015 en de Participatiewet wordt in 2015 een budgetoverdracht naar de gemeenten van 10,5 miljard euro gerealiseerd. Verder gaan de decentralisaties gepaard met een stapsgewijs oplopende structurele bezuiniging van ongeveer 2,4 miljard euro.¹¹ Deze forse financiële belangen lijken voor het kabinet de boventoon te voeren in de afweging over het moment waarop de decentralisaties worden doorgevoerd. Alle gevraagde en ongevraagde adviezen worden immers ter zijde geschoven, ook het advies

8 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 59, p. 1.

9 Zie: <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed/themas/decentralisatie/iedereen-klaar-voor-verantwoord-decentraliseren-1-januari>.

10 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 59, p. 1.

11 Van Nijendaal 2014, p. 86-87.

van de Rekenkamer voor een toetsingsmoment eind 2014 wordt door de regering niet overgenomen. Met de nadruk op de financiële belangen laadt de regering de verdenking op zich dat het realiseren van bezuinigingen het daadwerkelijke motief achter de decentralisaties is.

Verandering van het stelsel

Dit onderzoek werd ingeleid met een beschrijving van de langlopende discussie over de verandering van de inrichting van het openbaar bestuur. Daarbij is ook ingegaan op de verklaringen die gegeven worden voor het zich voortslepen van deze discussie zonder dat dit leidt tot zichtbaar resultaat. Eén van de daar gegeven verklaringen is die van de institutionele taatheid. Daaronder wordt verstaan dat het bestuurlijke stelsel dusdanig is verankerd in het staatsbestel, dat het zich moeilijk laat veranderen.

De vraag die de resultaten van dit onderzoek oproepen, is of de met de mond beleden verandering ook wel echt door de volksvertegenwoordiging gewenst wordt. Bij de bestudering van de ontwikkeling die Grondwet heeft doorgemaakt, is een opvallende constante waar te nemen. Die constante is dat er bij de grondwetgever weinig bereidheid is tot het wijzigen van de verhoudingen tussen de overheidsorganen met algemene verordenende bevoegdheid. Het invoeren van gewesten als een nieuw element in de structuur van het openbaar bestuur (1981) en de regeling van zelfstandige bestuursorganen (1999), is niet haalbaar gebleken. Hieruit komt een beeld naar voren dat bij de Grondwetgever huiver bestaat om af te wijken van de regels die Grondwet geeft voor de hoofdstructuur van de bestuurlijke inrichting. Dit sluit aan bij de constatering van Van den Berg en Vis dat de politieke cultuur in Nederland zich, door een samenspel van pragmatisme en behoudzucht, nooit echt heeft geleend voor doctrinair denken over de Grondwet en evenmin voor samenhangende institutionele vernieuwing. Er is wel sprake van verandering en er vindt wel vernieuwing plaats, maar liever niet via de Grondwet en zeker niet via een planmatige constitutionele aanpak.¹² Voermans noemt dit *covert constitution building*, een fenomeen dat wellicht niet uniek is voor Nederland, maar in Nederland wel veel voorkomt. Via reguliere wetgeving worden constitutionele innovaties en experimenten gerealiseerd, waarbij een als omslachtig en weinig kansrijk ervaren grondwetswijziging wordt vermeden.¹³

Maar niet alleen de Grondwetgever, ook de wetgever blijkt niet geneigd tot het aanbrengen van al te grote veranderingen in de bestuurlijke structuur van Nederland. Wijzigingen die wel worden gerealiseerd, blijken vaak geen duurzame oplossing te zijn. Zeker als ze buiten de hoofdstructuur van het openbaar bestuur vallen. Voorbeelden hiervan zijn de vorming en opheffing van de openbare lichamen Rijnmond en Eindhoven, de voorgenomen intrek-

¹² Van den Berg & Vis 2013, p. 333.

¹³ Voermans 2012, p. 264.

king van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen-Plus en de voorgenomen opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Zoals in het inleidende hoofdstuk beschreven heeft ook het tweede kabinet Rutte aangekondigd de bestuurlijke organisatie anders in te willen richten. Een deel van de voornemens die in het coalitieakkoord zijn aangekondigd is inmiddels afgezwakt of teruggedronken. De beoogde minimumomvang van 100.000 inwoners voor gemeenten is geschrapt en de minister is niet van plan om het wetsvoorstel voor het verminderen van het aantal provinciale bestuurders op korte termijn in te dienen bij de Tweede Kamer.¹⁴

Een plan waar de regering wél uitvoering aan geeft is de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Een ontwerp-wet voor die samenvoeging is in 2013 gepubliceerd. De motieven die de regering opvoert in de concept-memorie van toelichting zijn:

- de schaal van maatschappelijke vraagstukken waarmee provincies zijn belast, sluit niet aan bij schaal van het provinciaal bestuur;
- er is een tekort aan bestuurlijk eigenaarschap voor maatschappelijke vraagstukken in de noordelijke Randstad;
- het samenvoegen leidt tot vermindering van bestuurlijke drukte;
- het samenvoegen levert substantiële financiële voordelen op;
- de samenvoeging sluit aan bij bredere ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Het draagt bij aan versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland, de profilering en versterking van middenbestuur is daar onderdeel van.¹⁵

Van verschillende kanten is de onderbouwing voor de wetswijziging bekritiseerd. Zo heeft de Tweede Kamer via een motie het kabinet gevraagd om een visie op de bestuurlijke indeling in landsdelen.¹⁶ Broeksteeg beoordeelt de argumenten van de regering als “niet allemaal even steekhoudend”.¹⁷ Hij mist een samenhangende visie op het geheel van de bestuurslagen en pleit ervoor deze eerst op te stellen voordat tot samenvoeging wordt overgegaan.¹⁸ Ook anderen uiten kritiek op de regeringsplannen. Zo wordt gesteld dat het in het debat over de bestuurlijke organisatie ontbreekt aan een fundamenteel karakter.¹⁹ Het is saillant dat Minister van Binnenlandse Zaken Plasterk (PvdA)

14 Zienieuwsberichten: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling/nieuws/opschaling-naar-100000-gemeenten-geschrapt-uit-herindelingskader> (geraadpleegd op 24 mei 2014) en <http://ipo.nl/publicaties/vermindering-aantal-leden-provinciale-en-gedeputeerde-staten-van-de-baan> (geraadpleegd op 24 mei 2014).

15 Memorie van toelichting bij ontwerp Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht d.d. 17 juni 2013, p. 1-4. Te raadplegen via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/noordvleugelprovincie>.

16 *Handelingen II* 2012/2013, 87, item 12, p. 25.

17 Broeksteeg 2014, p. 103.

18 Broeksteeg 2014, p. 109.

19 Paardekooper & Ter Braak 2014, p. 49.

als Volkskrant-columnist in 2007 een soortgelijk opmerking plaatst over adviezen voor het instellen van een landsdeel Holland. In zijn column stelt hij zich de vraag voor welk probleem eigenlijk een oplossing wordt gevonden. Hij mist een voldoende scherpe analyse van noodzaak en gevolgen van de plannen.²⁰ Eén van die gewraakte adviezen, van de Commissie versterking Randstad onder leiding van oud-premier Kok (PvdA), wordt in de huidige kabinetsvisie op de bestuurlijke organisatie als belangrijk aangemerkt.²¹ Argumenten die in 2007 door columnist Plasterk terzijde worden geschoven, worden in 2014 door minister Plasterk opgevoerd. In 2007 schrijft de columnist: "Minder bestuurlijke drukte is wenselijk, maar of dat moet beginnen met het oprichten van een superprovincie Holland is zeer de vraag."²² In 2013 schrijft de minister: "Met de samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht pakt het kabinet de onnodige bestuurlijke drukte en dichtheid in dit deel van ons land concreet aan."²³

De wisseling in de appreciatie door één en dezelfde persoon van hetzelfde argument straalt af op het debat over de bestuurlijke organisatie. Argumenten verliezen hierdoor niet alleen aan kracht maar lijken ook inwisselbaar. Dit komt de geloofwaardigheid van het voornemen tot verandering van het bestuurlijke stelsel niet ten goede en brengt deze niet dichterbij. De veronderstelde institutionele taaiheid wordt op die manier gefaciliteerd door het gevoerde debat en de gebezigde argumenten.

In het referentiekader voor dit onderzoek, is stil gestaan bij de waarde van de metafoor *het Huis van Thorbecke* in het debat over de bestuurlijke organisatie. Daarbij is de stelling ontkracht dat *het Huis van Thorbecke* aan de basis ligt van de beperkte verandering van het bestuurlijk stelsel. Het is niet de metafoor die de verandering blokkeert maar het gebrek aan diepgang waarmee het debat wordt gevoerd. Dit onderzoek laat zien dat het beeld van het bestuurlijk stelsel als een huis dat niet verandert, misschien niet in overeenstemming is met de intentie van zijn naamgever, maar dat het wel overeenstemt met de beperkte ontwikkeling die het stelsel heeft doorgemaakt. De stelling dat de metafoor *het Huis van Thorbecke* verandering van het bestuurlijke stelsel in de weg staat, kan dan ook beter worden omgedraaid: de beperkte verandering van het bestuurlijke stelsel ligt aan de basis van de metafoor *het Huis van Thorbecke*.

20 Plasterk 2007, p. 11.

21 *Kamerstukken II* 2012/13, bijlage bij 33 047 nr. 8.

22 Plasterk 2007, p. 11.

23 Memorie van toelichting bij ontwerp Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht d.d. 17 juni 2013, p. 15. Te raadplegen via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/noordvleugelprovincie>.

Summary

LEADING MOTIVES FOR DECENTRALIZATION. DISCOURSE, PURPOSE AND ACTION
IN THORBECKE'S HOUSE.

The subject of this thesis is the administrative relation between the levels of authority in the Netherlands. Focus of attention within this study is the distribution of administrative tasks and legislative power between government tiers. And more particular the way it has developed since the constitutional reform in 1848; what motives have underpinned the fluctuating ways in which the diverse responsibilities and legislative powers were divided. The constitutional reform of 1848, of which the Dutch liberal statesman Thorbecke (1798-1872) was the main designer, has laid the foundation for the current administrative structure. A three tiers-system forms the basis of its organisation: the central state, the provinces and the municipalities. Decentralization, the transfer of functions and powers of the national government to the provinces and municipalities, gives meaning to the administrative stratification.

Reorganisation of the administration is one of the topics of constitutional and administrative reforms on which national politics seems reluctant to take a decision. From 1947 to the present time, a large number of proposals for change have been submitted in The Netherlands. Many of these proposals have been directed at changing the intermediate governmental tier: the Dutch provinces. For example there have been proposals to abolish provinces, to break them up into smaller regions and to merge them into larger administrative districts.

In scientific literature, several explanations are offered for the immutability of administrative structures in The Netherlands. In many of these analyses it is assumed that the debate focuses first and foremost on the very foundation or blueprint of government. This presupposition has, up till now, blocked any further debate. Issues of scale and the distribution of responsibilities play an important role in the proposals since 1947. In the political debate these major issues acquire a correlative dependency. Each time a reassessment of administrative responsibilities seems to be impending, issues on scale and allocation within the executive administrative realm ensue. On the other hand, if discussion about scale arises, the counter-issue will invariably be the question as to what effect change of scale will have on task execution.

Another major leitmotiv within the debate on the immutability of Dutch administration is the significance given to the nineteenth century design of

the decentralized unitary state. After the designer this model is also referred to as *het Huis van Thorbecke* or Thorbecke's house; metaphor for the Dutch administration as designed by Thorbecke. An important role in modern-day debate on restructuring Dutch administration is given to this metaphor. According to some the metaphor has been emblematic for our administrative organogram for many decades. In political debate this iconic symbol is allegedly used to obstruct reform. However, this study reveals, the significance given to the metaphor seems inadequate and exaggerated. It shows that though discussion on reform has been pursued since 1947, the Thorbecke-symbolism dates from 1994. Therefore, impact and importance of it is far less than assumed. This being the case, the metaphor of Thorbecke's house still can be seen as a tool to influence the debate on reform of the administrative structure. The use of the Thorbecke metaphor highlights the historical foundations and stability of our ship of state. But the metaphor is not developing. Furthermore it does not encourage reflection. Powerful rhetorical tool though it is, it does stifle sharp political analysis and argumentation with its truisms.

The significance given to Thorbecke's model raises the question as to how it had been perceived in the decennia after its completion. A key-element for the assignation of legislative power is decentralization; and a diversity of motives can be identified for it. These motives provide information on the intentions of the state legislator when a transfer of tasks and legislative powers is at stake. Uncovering these motives may explain why the division of legislative powers has been moulded as it is today. The arguments and motives for decentralization are identified in this thesis. In doing so this study provides an analysis of the division of legislative power between the Dutch governmental tiers. Moreover, it describes what legal developments this division has undergone since their establishment in 1848. Finally it analyses the motives for this development.

In order to profoundly analyse Thorbecke's design three methodological approaches are used. In the first place Dutch legal literature from 1848 till present day is analysed. Secondly fundamental Dutch legislation distributing powers between the central state, provinces and municipalities is studied, viz.: the Dutch constitution (*Grondwet*), the law on provinces (*Provinciewet*) and the municipal law (*Gemeentewet*). A third approach is the study of specific policy topics. Scrutinized are: jurisdiction as to spatial planning; capacity planning in primary education; the protection of species and the planning of mental welfare provisions.

In order to identify motives for decentralization, the phenomenon has been elaborately studied from the following perspectives: the historical context, the economical framework, the legislatorial perspective and a combination of public administration and political science.

The historical perspective shows that, in the history of the Netherlands, the distribution of powers has played an essential role on decisive moments in the genesis and growth of the Dutch nation state. Two instances are: the

16th century revolt against the Habsburg monarchs and the constitution of 1814. In these crucial years of Dutch state development the political contention is between a centralized government versus a decentralized one. One might say that from Dutch political history as motives for decentralization can be derived: a conservative attitude of holding on to the values of the past and a commitment to the spreading of power in order to protect acquired freedom prevail.

The economic perspective and the public administration-political science perspective on decentralization give theoretical explanations for decentralization. Central to these enunciations is the presupposition that decisions are best made at the level on which problems arise; this would lead to a more efficient and effective policy and greater political and social participation of citizens. Whether this is always the case, is a matter of debate. The inviolable effect of decentralization is the distribution of state power. The omnipotence of the central state – the Leviathan – is thus avoided and/or curtailed, while civic liberty is embedded within the system.

The legislative perspective on decentralization shows that the main structure of government is shaped by territorial decentralization. It is one of the normative foundations of the administrative structure in the Netherlands. From a legislative perspective the following motives can be perceived: on the one hand Dutch historical roots determine the legal administrative structure, on the other hand local authorities would be more responsive to local conditions and needs. A third important motive for decentralization is the distribution of power; with it the values of diversity, freedom and independence are guaranteed.

The first line of research in this study is the analysis of legislative literature from the days of Thorbecke until the present day. This study shows that Thorbecke, when shaping the Dutch administrative structure, was inspired by two philosophical theories. From the German idealists, he had derived his philosophy of organic development. From the French doctrinaires he had taken his ideas about balanced distribution of powers. Thorbecke's motives for decentralization are: the evolution of the state, the development of citizenship and the protection of civil liberty.

Legislative literature immediately following Thorbecke's era is primarily focused on the understanding and the explication of articles of the law on decentralization. In the nineteenth century, the interpretation of these articles shows a certain degree of development, stagnating again in the second half of the twentieth century. Motives for decentralization could hardly be traced from the legislative literature. However, one frequently recurring motive that could be discerned in the middle of the nineteenth century is the distribution of power. Another important motive is efficiency.

The second line of research focuses on fundamental legislation as recorded in the Dutch constitution, and in legislation with regard to provinces and municipalities. An analysis of the maturation of this type of legislation discloses

the central theme of the political debate: the precise description of the judicial competences and boundaries of the diverse decentralized authorities. These issues have never been conclusively solved.

Another important motive in the decentralization debate has always been efficiency. Initially reasons of efficiency were paraded as underpinning value for decentralization. However, in the second half of the 20th century, these self-same reasons of efficiency were promoted as an end in itself, whereas decentralizing measures were the means to accomplish them. So, in the course of time the concept of decentralization changes from value in itself to auxiliary for efficiency in administration.

A second observation is the change in meaning of the concept of centralization in the epoch studied. In the nineteenth century, an excess of centralization is rejected because of the threat it poses to a balanced distribution of power. After the Second World War, over-centralization is seen as the cause of the expansion of bureaucracy.

Another remarkable finding of this study is the fact that the -constitutional-legislature is reluctant to rephrase the terminology in several articles of law concerning decentralization. For instance the rephrasing of “domestic organisation” into “(public) interest” has been obstructed by parliament.

A third line of research forms a study of the legislation on specific policy topics, viz.:

- jurisdiction as to spatial planning;
- capacity planning in primary education;
- the protection of species;
- the planning of mental welfare provisions.

Study of these policies uncovers the fluctuations between centralization and decentralization in the areas described. Most striking is that they do not mutually synchronize, nor do they align with the overall premise on their flow.

An important motive that came to light here, is the tendency of the legislator to bring equilibrium between the scope of the policy-issue and the sphere of influence of the appropriate governmental tier.

However the leitmotiv for decentralization is to improve the governmental performance; efficiency, standardization and simplification are recurring objectives. Decentralization is also often used as an instrument to resolve specific policy issues.

The analysis of the combined research lines described above learns there is a discrepancy between the motives for decentralization. Both legislative literature and fundamental legislation show a concordance of motives; however, in the practice of specific policy-making we see a striking contrast in argumentation and underpinning.

For instance, in legislative literature and fundamental legislation motives aimed at values connected to rule of law and democracy can be seen – such as freedom and equality. Decentralization is perceived as an instrument to

distribute powers between governmental tiers. Yet, in legislation aimed at policy topics, decentralization is perceived as an instrument to implement or improve policy. In these cases decentralization is connected to values such as efficiency and efficacy.

From 1848 till present day an important motive for decentralization is improvement of the administration and organisation of government. In the post-war era efficiency has evolved from a value supporting decentralization into an independent value. This emphasis on efficiency is rooted in the changing role of government. Before the Second World War legislation was the main instrument to affirm and regulate society. However, in the post war era, the emphasis of administrative action is not so much on legislation as on public policy as a means to restructure society. This resulted in a far greater emphasis on public policy; new disciplines such as public administration and economy acquire a role in government policy.

Unlike other European constitutions the Dutch constitution gives no clear definition of the tasks and jurisdiction of the three territorial government tiers. In Dutch parliamentary debates this issue has been discussed several times. However, ever since 1848, no clarity has been shed on this recurring political theme. The conclusion might be drawn that Dutch state legislature is reluctant to define the division of powers between government tiers.

Analysing arguments for decentralization shows there is little debate about the underlying motives for decentralization. In some occasions articles of law, even constitutional ones, are changed without any parliamentary debate whatsoever. Even if debate takes place, justifications are often unfounded or accompanied by defective reasoning. In the current political discussion on the amalgamation of three provinces into one larger region, arguments are weak and exchangeable. This contributes to the risk of failure of yet another plan to change the Dutch administrative structure.

Aangehaalde literatuur en bronnen

AANGEHAALDE LITERATUUR

Aerts 2009

R.A.M. Aerts, De schepping volbrengen. De filosofische biologie van J.R. Thorbecke, in: I. de Haan, (red.), *Het eenzame gelijk. Hervormers tussen droom en daad 1850-1950*, p. 83-96, Amsterdam: Boom 2009.

Akkermans 1980

P.W.C. Akkermans, *Onderwijs als constitutioneel probleem*, Alphen a/d Rijn/Brussel: Samsom Uitgeverij, 1980.

Akkermans 1986

P.W.C. Akkermans, 'Onderwijs en recht', in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid 1. Onderwijs in hoofdlijnen*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1986, p. 359-433.

Alesina & Spolaore 2003

A. Alesina & E. Spolaore, *The Size of Nations*, Cambridge (Mass.): MIT Press 2003.

Andrews & De Vries 2007

C.W. Andrews & M.S. de Vries, 'High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden', *International Review of Administrative Sciences*, (73) 2007, p. 424-451.

Ankersmit 2006

F.R. Ankersmit, 'Recensieartikel over J. Drentje, Thorbecke' (bespreking van: J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004), *BMGN-LCHR* (121) 2006-1, p. 35-41.

Bakker & Van der Velden 2004

C.Th. Bakker & H.F. van der Velden, 'Vestzak-broekzak in Noord-Holland. Provinciale financiering van zorg voor krankzinnigen en geesteszieken in het interbellum', *Maandblad Geestelijke volksgezondheid* 2004-12, p. 1030-1039.

Barendrecht e.a. 2004

M. Barendrecht e.a., 'Methoden van rechtswetenschap: komen we verder?', *NJB* 2004, p. 1419-1428.

Beel 1935

L.J. Beel, *Zelfbestuur of afhankelijke decentralisatie?* (diss. Nijmegen), Amsterdam: H.J. Paris 1935.

Bekke & Van der Ende 1984

A.J.G.M. Bekke & D.A.P.W. van der Ende, 'Decentralisatie als bestuurlijk antwoord op ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur', in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1984, p. 51-81.

- Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012
L. Dragstra e.a., *Belinfante & De Reede. Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.
- Berendse 2012
F. Berendse, 'Natuurbeleid in Nederland', *Openbaar Bestuur* 2012-6, p. 16-21.
- Berg 1975
E.L. Berg, *Decentralisatie in drievoud* (oratie Rotterdam), Den Haag: VNG 1975.
- Van den Berg 2011
C.F. van den Berg, *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2011.
- Van den Berg & Vis 2013
J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 2013.
- Berkhout 1994
D.M. Berkhout, *Op zoek naar de regionale maat, de samenhang van sociale en bestuurlijke vernieuwing*, Den Haag: Provinciaal Overleg Welzijn Zuid-Holland 1994.
- Besselink 2012
L.F.M. Besselink, 'De Italiaanse Republiek', in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 1-58.
- Blackmore 2001
S. Blackmore, 'Evolution and memes: The Human Brain as a Selective Imitation Device', *Cybernetics and Systems: An International Journal* (32) 2001, p. 225-255.
- Blockmans 2003
W.P. Blockmans, 'De vorming van een politieke unie (veertiende-zestiende eeuw)', in: J.C.H. Blom & E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: HBuitgevers 2003, p. 46-116.
- Blom 2003
J.C.H. Blom, 'Nederland sinds 1830', in: J.C.H. Blom & E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: HBuitgevers 2003, p. 314-371.
- Blom & Lamberts 2003
J.C.H. Blom & E. Lamberts, 'Epiloog: eenheid en verscheidenheid in de Nederlanden', in: J.C.H. Blom & E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: HBuitgevers 2003, p. 372-382.
- Boekholt 1987
P.Th.F.M. Boekholt & E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland. Vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987.
- Boekholt 2002
P.Th.F.M. Boekholt, 'De onderwijswet van 1801 en het begin van de staatszorg voor het onderwijs in Nederland', in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2002, p. 3-10.
- Boels 2011
H. Boels, 'Van statenbond naar eenheidsstaat: de groei van een natie (1795-1880)', in: P. Wagenaar, T. Kerkhoff & M. Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho 2011, p. 149-220.

Bok 2001

D.C. Bok, *The trouble with government*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press 2001.

Boogers & Hendriks 2005

M. Boogers & F. Hendriks, *Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*, Tilburg: Universiteit van Tilburg, 2005.

Boogers e.a. 2008

M. Boogers, *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2008.

Boogman 1972

J.C. Boogman, 'J.R. Thorbecke – Uitdaging en Antwoord', *BMGN-LCHR* (87) 1972-3, p. 354-374.

Boogman 1978

J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858*, Bussum: Unieboek 1978.

Boonstra & Van der Meer 2011

O. Boonstra & A. van der Meer, *Repertorium van Nederlandse Gemeenten, 1812-2006, waaraan toegevoegd de Amsterdamse code*, Den Haag: DANS Data Guide 2 2011.

Bovend'Eert e.a. 2009

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Grondwet. Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2009.

Bovend'eert, Broeksteeg & Warmelink 2011

P.P.T. Bovend'eert, J.L.W. Broeksteeg & H.G. Warmelink, 'Juridisch-systematisch en methodologisch kader', in: P.P.T. Bovend'eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011.

Bovend'eert & Burkens 2012

P.P.T. Bovend'eert en M.C. Burkens, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 59-118.

Breunese 1983

J. Breunese, 'Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen (slot)', *Acta Politica* (18) 1983-4, p. 453-467.

Broeksteeg 2014

H. Broeksteeg, 'De provincie als geketende reus. Over de vorming van landsdelen en het sluiten van de huishouding', *ArsAequi* 2014-2, p. 101-109.

Brussaard 1991

W. Brussaard, 'Tweesporigheid in ruimtelijk relevante wetgeving', in: Van Buuren e.a. (red.), *25 jaar WRO. Jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer, 1991, p. 13-27.

Buijs 2004

G.J. Buijs, *Wet ziekenhuisvoorzieningen. Tijdelijke Verstrekkingswet maatschappelijke dienstverlening*, Deventer: Kluwer 2004.

Van der Burg 2004

A.J. van der Burg, 'Ruimtelijk beleid in Nederland op nationaal niveau', in: R.M. van Heeringen, e.a. (red.), *Geordend Landschap. 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*, Hilversum: Verloren 2004, p.159-176.

Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens (e.a.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat, inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Burman 2012

J.T. Burman, 'The misunderstanding of memes: Biography of an unscientific object, 1976-1999', *Perspective on Science* (20) 2012-1, p. 75-104.

Buys 1887

J.Th. Buys, *De Grondwet, toelichting en kritiek, 2e deel*, Arnhem: P. Gouda Quint 1887.

Cheema & Rondinelli 2007

G.S. Cheema & D.A. Rondinelli, 'From Government Decentralization to Decentralized Governance', in: G.S. Cheema & D.A. Rondinelli (red.), *Decentralizing Governance. Emerging Concept and Practices*, Washington DC: Brookings Institution Press 2007, p. 1-20.

Cliteur 2006

P.B. Cliteur, 'Vooruitgang in de wetenschap van het staatsrecht', in: J.H. Nieuwenhuis & C.J.J.M. Stolker (red.), *Vooruit met het recht. Wat geldt in de rechtswetenschap als vooruitgang*, Den Haag: Boom 2006, 33-48.

Derksen 1995

Derksen, W., 'Lokale zelfstandigheid en regionale samenwerking', *Bestuurswetenschappen* 1995-1, p. 57-67.

Van Deursen 2003

A.Th. van Deursen, 'De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588-1780)', in: J.C.H. Blom & E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: Hbuitgevers 2003, p. 115-177.

Dijstelbloem & Holtslag 2010

H. Dijstelbloem & J.W. Holtslag, 'De veranderende architectuur van het bestuur', in: H. Dijstelbloem e.a (red.), *Het gezicht van de publieke zaak* (serie WRR-Verkenningen), Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, p. 15-54.

Dölle & Elzinga 2004

A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Dooyeweerd 1936a

H. Dooyeweerd, *De wijsbegeerte der wetsidee, boek 3, de individualiteits-structuren der tijdelijke werkelijkheid*, Amsterdam: H.J. Paris 1936.

Dooyeweerd 1936b

H. Dooyeweerd, *De Christelijke staatsidee*, Rotterdam & Utrecht: Libertas Drukkerijen 1936.

Dotinga, Meijer & Scheerens 2012

H.M. Dotinga, E.E. Meijer & S. Scheerens, 'Voorstellen voor verbetering van het wetsvoorstel natuurbescherming', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2012-3, p. 75-90.

Drentje 2004

J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004.

Drentje 2011

- J. Drentje, 'Thobeeke Revisited. De rol van het doctrinaire liberalisme in de Nederlandse politiek.', *BMGN-LCHR* (126) 2011-4, p. 3-28.
- Duijmaer van Twist 1873
- C. Duijmaer van Twist, 'Boeksbeschouwingen' (bespreking van: Ph.W. van Heusde, *De autonomie der gemeenten in Nederland. Historisch staatsrechtelijk onderzoek* (diss. Utrecht), Utrecht: Beijers 1871), in: W.R. Boer, J.A. Fruin & J.T. Buys (red.), *Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal en gemeente-bestuur in Nederland, deel 18*, Utrecht: Beijers en Van Broekhoven 1873, p. 304-317.
- Eaton, Kaiser & Smoke 2011
- K. Eaton, K. Kaiser & P.J. Smoke, *The Political Economy of Decentralization Reforms*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Elazar 1990
- D.J. Elazar, 'Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (509) 1990, p. 11-21.
- Elazar 1996a
- D.J. Elazar, 'Introduction – Using Federalism Today', *International Political Science Review*, (17) 1996-4, p. 349-351.
- Elazar 1996b
- D.J. Elazar, 'From Statism to Federalism – A Paradigm Shift', *International Political Science Review*, (17) 1996-4, p. 417-429.
- Elazar 1997
- D.J. Elazar, 'Contrasting Unitary and Federal Systems', *International Political Science Review*, (18) 1997-3, p. 237-251.
- Elzinga 1993
- D.J. Elzinga, Regionaal bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in: *Publikaties van de staatsrechtkring. Deel 7: Bestuur in verandering*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 1-21.
- Elzinga, Hennekens & Koekkoek 1993
- D.J. Elzinga, H.Ph.J.A.M. Hennekens & A.K. Koekkoek, *Constitutionele aspecten van de ontwerp-kaderwet bestuur in verandering, het wetsvoorstel kan de grondwettigheidstoets niet doorstaan*, z.p. 1993.
- Elzinga 1995
- D.J. Elzinga, 'Decentrale autonomie als rechtsbeginsel en als politiek beginsel', in: J.B.J.M. Ten Berge e.a. (red.), *De grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg. Burkens bundel*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 469-481.
- Elzinga & Van de Scheur 1995
- D.J. Elzinga & R. van de Scheur, De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie, in: D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1995, p. 18-58.
- Elzinga 2011
- D.J. Elzinga, 'Hoofdstuk 7 en de aard en mate van decentralisatie', in: P.P.T. Bovend'eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011, p. 53-61.

Elzinga 2013

D.J. Elzinga, 'Een constitutioneel organogram voor het openbaar bestuur', in: *Kenniskamer. Modernisering van de bestuurlijke inrichting*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 3-14.

Engels 2006

J.W.M. Engels, 'Referaat: Opschaling en verdunning in het middenbestuur', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Thorbeckediner parlant 2006, Den Haag: 2006, p. 5-20.

Engels 2007

J.W.M. Engels, 'Lokaal bestuur en financiële autonomie', *De Gemeentestem* 2007-7270, p. 179-186.

Engels & Fraanje 2013

J.W.M. Engels & M.J. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat*, Deventer: Kluwer 2013.

Fleurke, Hulst & De Vries 1997

F. Fleurke, R. Hulst & P.J. de Vries, *Decentraliseren met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1997.

Gallagher, Laver & Mair 2006

M. Gallagher, M. Laver & P. Mair, *Representative Government in modern Europe. Institutions, parties and governments*, New York: McGraw-Hill 2006.

Van Geest 1996

H.J.A.M. van Geest, 'Plannen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening: een verstoord stelsel', *De Gemeentestem*, 1996-7035, p. 349-360.

Van Geest 2000

H.J.A.M. van Geest e.a., 'Fundamentele veranderingen in de gemeentelijke ruimtelijke ordening?', *De Gemeentestem*, 2000-7127, p. 477-486.

Van Gelderen 2001

J.H. van Gelderen, 'De Flora- en faunawet: achtergronden en wettelijk stelsel', *Agrarisch recht* 2001, 727-732.

De Gier 1995

A.A.J. de Gier, 'De grondwettelijke positie van provincie en gemeente in relatie tot de centralisatietendenzen in het ruimtelijk bestuursrecht', in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg* (Burkens-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p.483-500.

De Gier 2000

A.A.J. de Gier, 'Centralisatie in het ruimtelijk bestuursrecht', *De Gemeentestem*, 2000-7126, p. 451-456.

De Gier 2002

A.A.J. de Gier, 'De fundamentele herziening van de WRO', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2002-4, p. 279-286.

De Gier 2012

A.A.J. de Gier, 'Het decentralisatiebeginsel als mantra in het ruimtelijk bestuursrecht', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2012-66, p. 362-365.

Van Gijlswijk 2004

T.W.M. van Gijlswijk, *De overheid en het voortgezet onderwijs ±1800-1920* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: 2004.

Gijswijt-Hofstra & Oosterhuis

M. Gijswijt-Hofstra & H. Oosterhuis, 'Psychiatrische geschiedenissen', *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 2001-2, p. 162-197.

Grindle 2007

M.S. Grindle, *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton: Princeton University Press 2007.

De Groot 2005

R.W.J. de Groot, *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*, (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: 2005.

Van Haersolte 1988

R.A.V. van Haersolte, *Inleiding tot het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988.

Hayek 1960

F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, London: Routledge 1960.

Heijermans 1929

L. Heijermans, *Gemeentelijke gezondheidszorg in Nederland*, Amsterdam: Ontwikkeling 1929.

Hennekens 1986

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Spelregels of rechtsregels tussen overheden?', *Bestuurswetenschappen* 1986-2, p. 71-101.

Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998

H.Ph.J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest & R. Fernhout, *Decentralisatie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.

Heringa e.a. 2012

A.W. Heringa, *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Hermans, Backx & Pors 1993

H.L.C. Hermans, H.A.M. Backx & W.E. Pors, *Hoofdpijnen onderwijsrecht*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1993.

Van den Heuvel 2000

H. van den Heuvel, 'De politieke basis van de moderne provincie', *Openbaar Bestuur* 2000-5, p. 12-15.

Hirsch Ballin 1988

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Object en methode van de wetenschap van het staatsrecht en het bestuursrecht', in: O.W.M. Kamstra, F.B.M. Kunneman & C.W. Maris, *Nederlandse Rechtswetenschap*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 81-99

Den Hoed & Schouten 2010

P. den Hoed & S. Schouten, 'De publieke zaak wil publiek worden behandeld': een blik op de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland sinds 1848', in: H. Dijkstra e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak* (serie WRR-Verkenningen), Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, p. 55-104.

Holthoon 1986

F.L. Holthoon, 'De genese van Thorbeckes organische staatsleer', *BMGN-LCHR*, 1986-2, p. 177-202.

Holthoon 1988

F.L. Holthoon, 'De geschiedenis van het publieke domein in Nederland sinds 1815', in: A.M.J. Kreukels & J.B.D. Simonis (red.), *Publiek domein; de veranderende*

- balans tussen staat en samenleving* (jaarboek Beleid en Maatschappij 1987/1988), Meppel: Boom 1988, p. 57-85.
- 't Hooft 1928
L.J. 't Hooft, *Autonomie en zelfbestuur in West-Europa* (diss. Leiden), Amsterdam: H.J. Paris 1928.
- Hoog 1856
H.P. Hoog, *De wetgevende magt der Provinciale Staten* (diss. Leiden), Leiden: P. Engels 1856.
- Hoogerwerf 1980
A. Hoogerwerf, 'Relaties tussen centrale en lokale overheden', *Beleid en Maatschappij* (VII) 1980-12, p. 330-346.
- Van Houten 1872
S. van Houten, *De staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke*, Groningen: J.B. Wolters 1872.
- Huart 1949
F.J.A. Huart, *Verspreide geschriften*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1949.
- Huussen 1989
A.H. Huussen, 'De betekenis van codificatiegedachte en –praktijk voor de natievorming', *BMGN-LCHR* (104) 1989-4, p. 683-653.
- Idenburg 1964
Ph.J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse schoolwezen*, Groningen: J.B. Wolters, 1964.
- Jensema-Vos 1986
J. Jensema-Vos, 'Provinciaal planologisch beleid', *Tijdschrift voor openbaar bestuur* 1986-21, p. 452-455.
- Kan 1931
J.B. Kan, "Inleiding", in: D. Kooiman, *Parlementaire Geschiedenis van de wet van 31 januari (St. Bl. No. 41) tot herziening van de Gemeentewet*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1931.
- Karsten 1998
Sj. Karsten, 'Lokaal onderwijsbeleid in historisch perspectief (1857-1920)', in: A.M.L. van Wieringen, S. Karsten & J. Ax (red.), *Gemeenten en onderwijs*, Lisse: Swets & Zeitlinger, 1998, p. 103-119.
- Van Kemenade 1981
J.A. van Kemenade, 'Het onderwijs in hoofdlijnen', in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1981, p. 34-94.
- Van Kemenade & Van Raa 1986
J.A. van Kemenade & V.S. van Raa, 'Het schoolwezen', in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid 1. Onderwijs in hoofdlijnen*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1986, p. 31-108.
- Kerkhoven 1996
A. Kerkhoven, *Beeld van de psychiatrie 1800-1970. Historisch bezit van de psychiatrische ziekenhuizen in Nederland*, Zwolle: Waanders 1996.
- Klijnsma 2007
M.H. Klijnsma, 'Thorbecke en het binnenlands bestuur', *Bestuurswetenschappen* (61) 2007-6, p. 91-97.
- Koekkoek 1992
A.K. Koekkoek, 'Decentralisatie van onderwijsbeleid', *School en Wet*, 1992-1, p. 2-6.

Konijnenbelt 1987

W. Konijnenbelt, *De Gemeentewet als "bijzondere wet", onderzoek naar de plaats van de Gemeentewet en andere organieke wetten in ons recht* (in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur), z.p. 1987.

Kortmann 1983

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983*, Deventer: Kluwer 1983.

Kortmann 1987

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

Kortmann 1997

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 1997.

Kortmann 2007

C.A.J.M. Kortmann, 'Autonomie. Droom en werkelijkheid', *De Gemeentestem* 2007-7270, p. 153-155.

Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012

C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend'eert e.a (bew.), *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012.

Kossmann 1987

E.H. Kossmann, *Politieke theorie en geschiedenis*, Amsterdam: Bert Bakker 1987.

Koster 1938

F. Koster, *Natuurbescherming in Nederland*, Haarlem: Erven F. Bohn 1938.

Krabbe 1915

H. Krabbe, *De moderne staatsidee*, 's-Gravenhage: M. Nijhoff 1915.

Kranenburg 1925

R. Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht. Tweede deel*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1925.

Kranenburg 1946

R. Kranenburg, *Het Nederlandsch provinciaal recht*, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1946.

Kranenburg 1951

R. Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1951.

Kranenburg 1955

R. Kranenburg, *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtswetenschap*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1955.

Krapels 1992

J.T.W. Krapels, *Openbaar besturen pragmatisch-analytisch benaderd* (diss. Leiden), Leiden: 1992.

Kummeling & Modderkolk 2004

H.R.B.M. Kummeling & A.J. Modderkolk (red.), *Gemeentewet. Provinciewet. Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2004.

Labberton 1906

J.H. Labberton, *De gemeente als rechtsorgaan in haar verhouding tot den staat* (diss. Groningen), 's-Gravenhage: Van Cleef 1906.

De Leao Laguna 1886

J.L. de Leao Laguna, 'De bevoegdheid der gemeentebesturen, getoetst aan de artt. 150 en 151 der Gemeentewet', A.R. Arntzenius e.a. (red.), *Bijdragen tot de*

- kennis van het staats-, provinciaal en gemeentebestuur in Nederland, deel 28, M. Nijhoff, 's-Gravenhage, 1886, p. 33-52.
- Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006
G. Leenknecht, R. Kubben & B. Jacobs, *Opstand en eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.
- Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010
G. Leenknecht, R. Kubben & B. Jacobs, *Opstand en eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010.
- Van Leeuwen 1911
H.J. van Leeuwen, *De Provinciale wet*, Heusden: Veerman 1911.
- Leijdesdorff 1923
L. Leijdesdorff, *Wet van den 27sten April 1884, S. 96, tot regeling van het staatstoezicht op krankzinnigen, met aantekeningen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1923.
- Leune 1981
J.M.G. Leune, 'Besluitvorming in het onderwijsbestel', in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1981, p. 330-500.
- Leune 2002
J.M.G. Leune, 'Onderwijs en maatschappelijke verandering. Een terugblikop 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland, in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2002, p. 11-48.
- Lijphart 1999
A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press 1999.
- Linders 1993
J.J.M. Linders, 'Planning van ziekenhuisvoorzieningen in Nederland en Frankrijk', *Tijdschrift voor gezondheidsrecht* 1993-8, via www.bjutijdschriften.nl geraadpleegd op 3-5-2013.
- Van der List 1993
G.A. van der List, 'J.R. Thorbecke (1798-1872)', in: G.A. van der List & P.G.C. van Schie (red.), *Van Thorbecke tot Telders, Hoofdpersonen uit de geschiedenis van het Nederlandse liberalisme vóór 1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1993, p. 23-37.
- Lurks 2001
M. Lurks, *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*, (diss. Leiden), 2001.
- Maes 1982
R. Maes, *Bestuursorganisatie: gedecentraliseerde besturen 1. Inleiding Deel I: Territoriale decentralisatie als vorm van bestuurlijke organisatie*, Leuven: Acco 1982.
- Manschot 2001
H. Manschot, 'De provincie en de Flora- en faunawet', *Agrarisch recht* 2001, p. 747-753.

Marks & Hooghe 2004

G. Marks & L. Hooghe, 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', in: I. Bach & M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press 2004, p. 15-30.

Van der Meer 2008

J. van der Meer, 'De zucht naar samenhang. Verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid', in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2008, p. 63-105.

Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff 2011

F. Van der Meer, J. Raadschelders & T. Kerkhoff, 'Van nachtwakerstaat naar waarborgstaat: proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005)', in: P. Wagenaar, T. Kerkhoff & M. Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho 2011, p. 221-290.

Mentink 1984

D. Mentink, *Onderwijsbeleid en beleidsvrijheid. Een verkenning naar de haalbaarheid van een onderzoeksprogramma Decentralisatie onderwijsbeleid*, Harlingen: Stichting voor Onderzoek en Onderwijs, 1984.

Mentink 2004

D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid. Over grondwetsuitleg en het primaat van de wetgever, in het bijzonder met betrekking tot de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en de huisvestingsvoorzieningen*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, 2004.

De Monchy/Günther 1976

A.H. Günther, *De Monchy. Handboek voor het Nederlandse provincierecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1976.

Mooy 1964

A.M. Mooy, *De krankzinnigenwet van 1884* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1964.

Van Nijendaal 2014

G.A. van Nijendaal, 'Drie decentralisaties in het sociale domein', in: J.H.M. Donders & C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014, p. 85-100.

Noorlander 2011

C.W. Noorlander, 'Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 2011, p. 195-219.

Oates 1972

W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972.

Oates 1999

W.E. Oates, 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature* (37) 1999-3, p. 1120-1149.

Oates 2005

W.E. Oates, 'Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism', *International Tax and Public Finance* (12) 2005, p. 349-373.

Olivier 1847

W.C.D. Olivier, *Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politie-regt* (diss. Leiden), Leiden: Gebhard 1847.

Oppenheim 1902

J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht, deel I*, Groningen: J.B. Wolters 1902.

Oud 1959

P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht, deel II*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1959.

Oud 1970

P.J. Oud, *Het Constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970.

Oud/Bosmans 1979

P.J. Oud & J. Bosmans, *Honderd jaren. Een eeuw staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*, Assen: Van Gorcum 1979.

Van Overveldt & Beljaars 1955

A.J.M. van Overveldt & A.G.H. Beljaars, *Aantekeningen bij de Jachtwet*, Gorinchem: Noorduijn en Zoon 1955.

Paardekooper & Ter Braak 2014

C. Paardekooper & H. ter Braak, 'De bestuurlijke organisatie in Nederland: spanningsvelden en veranderstrategieën', *Bestuurskunde* (23) 2014-1, p. 41-50.

Perraton & Wells 2004

J. Perraton & P. Wells, 'Multi-level Governance and Economic Policy', in: I. Bach & M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press 2004, p. 179-194.

Peters & Pierre 2004

B.G. Peters & J. Pierre, 'Multi-level Governance and Democracy', in: I. Bach & M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press 2004, p. 75-89.

Peters 2001

K. Peters, *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Boom 2001.

Peters 2007

K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom 2007.

Plasterk 2007

R.H.A. Plasterk, 'Holland herrijst!', *De Volkskrant*, 2 februari 2007, p.11.

Van de Poel 1960

J. van de Poel, *Een staatsrechtelijk labyrint, een bezinning op moderne opvattingen in wetenschap, jurisprudentie en wetgeving inzake het onderscheid autonomie-zelfbestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1960.

Van Poelje 1914

G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht* (diss. Leiden), 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1914.

Van Poelje 1921

G.A. van Poelje, *De Nederlandsche gemeente, een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1921.

Ponten & Denneman 1994

J.A.W.M. Ponten & A.K. Denneman, 'De positie van natuur in de samenleving, de zorg voor natuur en de rol van de overheid daarbij in relatie tot de inzet van

- instrumenten, met name de natuurbeschermingswet', *Agrarisch recht* 1994, p. 557-574.
- Popelier 2012
P. Popelier, 'Het Koninkrijk België', in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 1-58.
- Postma 1995
A. Postma, *Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1995.
- Van der Pot 1940
C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1940.
- Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006
D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.
- Querido 1939
A. Querido, *Krankzinnigenrecht*, Haarlem: Bohn, 1939.
- Raad van State 2006
Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: 2006.
- Raad van State 2010
Raad van State, *Jaarverslag 2009*, Den Haag: 2010.
- Raad van State 2013
Raad van State, *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag: 2013.
- Raad voor het Openbaar Bestuur 1999
Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag: 1999.
- Raad voor het Openbaar Bestuur 2010
Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag: 2010.
- Randeraad 1994
N. Randeraad, 'Thorbecke en de inrichting van het lokale bestuur', *Tijdschrift voor Geschiedenis* (107) 1994, p. 537-558.
- Randeraad 1997
N. Randeraad, 'Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlandse bestuur', *Bestuurswetenschappen* (51) 1997-6, p. 344-359.
- Van Rhee 2004
C.H. van Rhee, 'Geen rechtsgeleerdheid, maar rechtswetenschap!', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2004-4, p. 196-201.
- Roegiers & Van Sas 2003
J. Roegiers & N.C.F. van Sas, 'Revolutie in Noord en Zuid (1780-1830)', in: J.C.H. Blom & E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: HBUitgevers 2003, p. 222-256.
- Rutgers 2004
P. Rutgers, *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling. Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*, Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004.

- Van Sas 2004
N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.
- Selnes & Kuindersma 2006
T.A. Selnes & W. Kuindersma, *Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*. Den Haag: LEI 2006.
- Sietsma 2012
H. Sietsma, 'Korte schets van de geschiedenis van de provincies', in: A. Seinstra & H. Sietsma, *Provincies van binnen en van buiten*, Nieuwegein: Réunion 2012.
- Sijmons 2006
J.G. Sijmons, *Aanbodregulering en de Wet toelating zorginstellingen* (diss. Groningen), Den Haag: Sdu 2006.
- Smith 1985
B.C. Smith, *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin 1985.
- Snellen 1987
I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie Tilburg), Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1987.
- Stolker 2003
C.J.J.M. Stolker, "'Ja, geléerd zijn jullie wel!'" Over de status van de rechtswetenschap', *NJB* 2003, p. 766-778.
- Stone 2002
D.A. Stone, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: Norton & Company 2002.
- Storimans 2002
Th.A.L.M. Storimans, 'Het karakter van 200 jaar regelgeving inzake de inrichting van het lager onderwijs in Nederland', in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2002, p. 87-101.
- Teunissen 2007
J. M. H. F. Teunissen, 'Nieuw omgevingsrecht: lokale autonomie in geding' *De Gemeentestem*, 2007-7270, p. 167-178.
- Thorbecke 1824
J.R. Thorbecke, *Über das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte. Ein Schreiben an Herrn Hofrath K.F. Eichhorn in Göttingen*, Göttingen: Vandenhöck und Ruprecht 1824.
- Thorbecke 1825
J.R. Thorbecke, *Bedenkingen aangaande het Regt en Den Staat*, Amsterdam: Uitgeverij P. Meijer Warnars 1825.
- Thorbecke 1831
J.R. Thorbecke, *Over de verandering van het algemeen staten-stelsel van Europa, eerste afdeling 1789-1793*, Leiden: S. & J. Luchtmans 1831.
- Thorbecke 1841
J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet, eerste deel*, Amsterdam: J. Müller 1841.
- Thorbecke 1843
J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet, tweede deel*, Amsterdam: J. Müller 1843.

- Thorbecke 1847
J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begrooting*, Leiden: Van den Heuvel 1847.
- Thorbecke 1860
J.R. Thorbecke, *Historische schetsen*, 's-Gravenhage: M. Nijhoff 1860.
- Thorbecke 1948
Thorbecke, J.R., *Bijdrage tot de herziening der Grondwet, nieuwe uitgave met notitie en bijlage van Prof. Mr. C.W. de Vries*, M. Nijhoff, 's-Gravenhage, 1948.
- Tiebout 1956
C.M. Tiebout, 'A Pure Theorie of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, 1956-5, p. 416-424.
- De Tocqueville 2012
A. de Tocqueville, *Herinneringen aan de omwenteling van 1848*, (vertaald geannooteerd en ingeleid door Ineke Mertens), Amsterdam: Van Gennip 2012.
- Toonen 1987
Th.A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (diss. Rotterdam), Rotterdam: 1987.
- Toonen 2005
Th.A.J. Toonen, *Theorie van de Provincie*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg 2005.
- Tops 1985
P.W. Tops, *Machine of machinatie? : de reorganisatie van het binnenlands bestuur, 1969-1983*, Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 1985.
- Van Twist 1995
M.J.W. van Twist, *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, (diss. Rotterdam), Rotterdam: VUGA 1995.
- Te Velde
H. te Velde, 'Onderwijzers in parlementaire politiek. Thorbecke, Guizot en het Europese doctrinaire liberalisme', *BMGN-LCHR*, 1998-3, p. 322-343.
- Veldheer 1994
V. Veldheer, *Kantelend bestuur: onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* (diss. Leiden), Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau 1994.
- Verhoeven 2009
I. Verhoeven, *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Aksant 2009.
- Verkade 1935
W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke* (diss. Leiden), Arnhem: Van Lochem Slaterus' Uitgeversmaatschappij 1935.
- Viertelhuizen 2012
I.R. Viertelhuizen, 'De wijzigingen van het ontwerpvoorstel Natuur', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2012-1, p. 18-27.
- Van der Vleuten 2004
E.B.A. van der Vleuten, 'Infrastructuur en de Nederlandse ruimte 1800-2000', in: R.M. van Heeringen, e.a. (red.), *Geordend Landschap. 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*, Hilversum: Verloren 2004, p.141-158.

Voermans 2012

W.J.M. Voermans, 'The constitutional revision process in the Netherlands', in: X. Contiades (red.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, London/New York: Routledge, 2012, p. 257-272.

Van Vollenhoven 1929

C. van Vollenhoven, 'Het regeeren van overzee en zijn indeeling', *Koloniaal tijdschrift* (18) 1929, p. 3-23.

Van Vollenhoven 1934

C. van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee*, Leiden: Stenfert Kroese 1934.

De Vries 1931

C.W. de Vries, *Bronnen tot de kennis van de Gemeentewet*, Rotterdam: Brusse's Uitgeversmaatschappij 1931.

De Vries Azn. 1846

G. de Vries Azn., *De wetgevende magt der plaatselijke besturen naar art. 153 der Grondwet*, Haarlem: Kruseman 1846.

De Vries 2000

M.S. de Vries, 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries', *European Journal of Political Research*, 2000-38, p. 193-224.

Westerman & Wissink 2008

P. Westerman & M. Wissink, 'Rechtsgeleerdheid als rechtswetenschap', *NJB* 2008, p. 503-507.

Van Wieringen 1996

A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*, Alphen a/d Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, 1996.

Van Wijmen 1996

P.C.E. van Wijmen, 'Van het land van ooit naar het land van nergens', *Agrarisch recht* 1996, 450-457.

Van Wijnbergen 1991

S.F.L. van Wijnbergen, 'Terugblik op de ontstaansgeschiedenis van de WRO', in: Van Buuren e.a. (red.), *25 jaar WRO. Jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer, 1991, p. 1-12.

De Wit 1990

J. de Wit, 'Provinciale gestichten: mislukt beleid in de 19^e eeuw', *Maandblad Geestelijke volksgezondheid* 1990-4, p. 405-412.

De Wit 1991

J. de Wit, *Hoe provinciaal is de GGZ? Formele en informele betrokkenheid van de provinciale overheden bij de GGZ, 1884-1991*, Utrecht: Nederlands centrum Geestelijke volksgezondheid 1991.

Witteveen 2000

W.J. Witteveen, *De denkbeldige staat. Voorstellen van democratische vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2000.

Witteveen 2006

W.J. Witteveen, 'Nozick en de decentralisatie utopie', *Regelmaat* 2006-2, p. 76-81.

Wolters 1989

M. Wolters, 'Beleidsprocessen in historisch perspectief: de verhouding tussen Rijk en gemeenten', *Beleidswetenschap* (3) 1989-1, p. 58-69.

Van der Woude 2013

W. van der Woude, 'Houdbare overheidsfinanciën en gemeentelijke autonomie', *Ars Aequi* (62) 2013-12, p. 916-920.

AANGEHAALDE BRONNEN

Gedrukte bronnen

Bijsterbos 1855

J.C. Bijsterbos, *De provinciale wet met de daarover gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen*, Kampen: Van Hulst 1855.

De Boer & Sap 2007

C. de Boer & J.W. Sap, *Constitutionele bronnen van Nederlandse rechtsgeschiedenis*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2007.

Commissie Cals-Donner 1971

Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr 1, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971.

Commissie Heemskerk Azn. 1884

Verslag der staatscommissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 11 Mei 1883, no. 1 om te onderzoeken van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is, met daarbij behoorend ontwerp eener gewijzigde grondwet en zes afzonderlijke adviezen van leden dier commissie, 's-Gravenhage: Van Weelden en Mingelen, 1884.

Commissie Herziening van de Jachtwet 1923

Herziening van de Jachtwet 1923. Rapport van de Commissie tot herziening van de Jachtwet 1923, Den Haag: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1951.

Commissie Prinsen 1954

Verslag van de commissie van advies inzake herziening van de Provinciale Wet, ingesteld bij beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 17 december 1948, Den Haag: Staatsuitgeverij 1954

Commissie Ruijs de Beerenbrouck 1920

Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 December 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet, 's-Gravenhage: Algemene Landsdrukkerij 1920.

Commissie van Schaik 1954

Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 april 1950 no. 25, 's-Gravenhage: SDU 1954.

Francken NGZ 1851

W. Francken NGZ, *De Gemeentewet met de daarover, vooral in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen*, Nijmegen: Thieme 1851.

Handelingen herziening Grondwet deel I 1848

Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal, over de herziening der Grondwet, 1847-1848, deel I, 's-Gravenhage: Belinfante 1848.

Handelingen herziening Grondwet deel II 1848

Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal, over de herziening der Grondwet, 1847-1848, deel II, 's-Gravenhage: Belinfante 1849.

Handelingen herziening Grondwet deel III 1848

Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal, over de herziening der Grondwet, 1847-1848, deel III, 's-Gravenhage: Belinfante 1849.

Van den Honert 1841

J. van den Honert Thz., *Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche wetgeving betrekkelijk de gestichten voor krankzinnigen, en de wijze hunner opnemings in en ontslag uit dezelve*, Amsterdam: Sulpke en Gebroeders Diederichs, 1841.

Van Hoorn 1907

I. van Hoorn, *De Nederlandsche schoolwetgeving voor het Lager Onderwijs, 1796-1907*, Groningen: P. Noordhoff, 1907.

Kabinet Rutte II 2012

Bruggen slaan, regeerakkoord VVD – PvdA, Den Haag: 2012 (online raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl)

Kan 1917

J.B. Kan, *Handelingen over de herziening der Grondwet, deel I, 's-Gravenhage: Belinfante 1917.*

Kooiman 1931

D. Kooiman, *Parlementaire Geschiedenis van de wet van 31 januari (St. Bl. No. 41) tot herziening van de Gemeentewet*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1931.

Thorbecke 1859

J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke deel II*, Deventer: Ter Gunne 1859.

Werkgroep proeve 1966

Proeve van een nieuwe grondwet, 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1966.

HANDELINGEN STATEN-GENERAAL

Eerste Kamer

Handelingen I 1955/56, 39, p. 389.

Handelingen I 1955/56, 39, p. 391.

Handelingen I 2001/02, 20, p. 1024.

Kamerstukken I 1955/56, 4022, nr. 150 & 150a.

Kamerstukken I 1973/74 – 1974-1975, 12 944, nr. 75a (herdruk), p. 1.

Kamerstukken I 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 11.

Kamerstukken I 2001/02, 27 751, nr. 10c, p. 3.

Kamerstukken I 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 7.

Tweede Kamer

- Handelingen II* 1840, p. 36.
Handelingen II 1847/48, p. 965.
Handelingen II 1850/51, 56, p. 736³-736⁶.
Handelingen II 1886/87, 84, p. 1445-1448.
Handelingen II 1886/87, 85, p. 1450-1452.
Handelingen II 1921/22, 35, p. 977-991.
Handelingen II 1955/56, 53, p. 709-710.
Handelingen II 1955/56, 53, p. 712.
Handelingen II 1955/56, 53, p. 714.
Handelingen II 1961/62, 6, p. 2010.
Handelingen II 1961/62, 6, p. 2029.
Handelingen II 1971/72, 10, p. 439.
Handelingen II 1974/75, 43, p. 2281-2282.
Handelingen II 1974/75, 43, p. 2295.
Handelingen II 1974/75, 43, p. 2309.
Handelingen II 1974/75, 43, p. 2340.
Handelingen II 1974/75, 44, p. 2406.
Handelingen II 1978/79, 54, p. 3650.
Handelingen II 1978/79, 54, p. 3653-3654.
Handelingen II 1978/79, 54, p. 3665.
Handelingen II 1978/79, 54, p. 3674.
Handelingen II 1978/79, 54, p. 3678.
Handelingen II 1978/79, 54, p. 3700.
Handelingen II 1978/79, 60, p. 4023-4024.
Handelingen II 1978/79, 62, p. 4191.
Handelingen II 1978/79, 64, p. 4294-4295.
Handelingen II 1990/91, 2, p. 23.
Handelingen II 1990/91, 4, p. 141.
Handelingen II 1990/91, 4, p. 155-156.
Handelingen II 1990/91, 66, p. 3686.
Handelingen II 1990/91, 66, p. 3704.
Handelingen II 1990/91, 66, p. 3720.
Kamerstukken II 1814/15, zonder nummer, 19de vergadering, 5 juli 1814, p. 47.
Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 2, p. 258-259.
Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 3, p. 261-263; 285.
Kamerstukken II 1840/41, IX, nr. 6, p. 302-304.
Kamerstukken II 1849/50, XLIII, nr. 4.
Kamerstukken II 1849/50, XXVIII, nr. 2.
Kamerstukken II 1850/51, LXV, nr. 2.
Kamerstukken II 1851/52, XXIII, nr. 3, p. 105-106.
Kamerstukken II 1856/57, LXXIX, p. 533.
Kamerstukken II 1878/79, 130, nr. 3, p. 15-16.
Kamerstukken II 1879/80, 134, nr. 3, p. 2.
Kamerstukken II 1879/80, 134, nr. 4, p. 6.
Kamerstukken II 1879/80, 134, nr. 6, p. 10.

- Kamerstukken II* 1880/81, 169, nr. 2, p. 2.
Kamerstukken II 1880/81, 169, nr. 3, p. 6-7.
Kamerstukken II 1881/82, 45, nr. 1, p. 1-2.
Kamerstukken II 1882/83, 52, nrs. 1 & 2.
Kamerstukken II 1883/84, 42, nr. 8, p. 11.
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 13.
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 37.
Kamerstukken II 1885/86, 34, nr. 16.
Kamerstukken II 1886, 2, nr. 14.
Kamerstukken II 1888/89, 89, nr. 3, p. 4-5.
Kamerstukken II 1895/96, 148, nr. 2.
Kamerstukken II 1895/96, 148, nr. 3, p.1.
Kamerstukken II 1895/96, 148, nr. 4, p. 3.
Kamerstukken II 1899/00, 74, nr. 3, p. 22-23.
Kamerstukken II 1910/11, 249, nr. 3, p. 4-6.
Kamerstukken II 1912/13, 305, nr. 3, p. 2.
Kamerstukken II 1916/17, 60, nr. 1, p. 1.
Kamerstukken II 1918/19, 440, nr. 3, p. 1-2.
Kamerstukken II 1919/20, 388, nr. 3, p. 8.
Kamerstukken II 1920/21, 238, nr. 1, p. 1.
Kamerstukken II 1920/21, 238, nr. 3, p. 1.
Kamerstukken II 1920/21; 451, nr. 1-17.
Kamerstukken II 1922/23, 515, nr. 3.
Kamerstukken II 1922/23, 27, nr. 14, p. 11.
Kamerstukken II 1928/29, 235, nr. 3.
Kamerstukken II 1929/30, 297, nr. 3, p. 7-9.
Kamerstukken II 1935/36, 314, nr. 3, p. 3-4.
Kamerstukken II 1947/48, 660, nr. 3, p. 18.
Kamerstukken II 1951/52, 2607, nr. 3, p. 8-14.
Kamerstukken II 1953/54, 2607, nr. 5, p. 4.
Kamerstukken II 1954/55 – 1955/56; 4022, nr. 6 & 19.
Kamerstukken II 1958/59 – 1960/61, 5460, nr. 3-7.
Kamerstukken II 1967/68, 9717, nr. 2, p. 1-2.
Kamerstukken II 1967/68, 9717, nr. 3, p. 5. & p. 9-10.
Kamerstukken II 1968/69, 9717, nr. 4, p. 3-4.
Kamerstukken II 1969/70, 9717, nr. 5, p. 4-8.
Kamerstukken II 1970/71, 11270, nr. 3, p. 9.
Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 1-6.
Kamerstukken II 1975/76, 13 796, nr. 3, p. 13-16.
Kamerstukken II 1975/76 – 1978/79, 13 990, nr. 1-33.
Kamerstukken II 1976/77 – 1980/81, 13 992, nr. 3-9.
Kamerstukken II 1976/77, 14 428, nr. 3, p. 28.
Kamerstukken II 1977/78, 14 889, nr. 3, p. 13.
Kamerstukken II 1980/82; 16 492, nr. 2.
Kamerstukken II 1981/82, 16 905-16 938, nr. 4.
Kamerstukken II 1985/86 – 1990/91, 19 403, nr. 1 -76.
Kamerstukken II 1986/87 – 1990/91, 19 836, nr. 1-47.

- Kamerstukken II* 1992/93, 23 015, nr. 3, p. 2.
Kamerstukken II 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 26-27; p. 58-59.
Kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 12-17.
Kamerstukken II 1995/96, 24 455, nr. 3, p. 1-4; 16.
Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 11, p. 11.
Kamerstukken II 1996/97, 23 147, nr. 12, p. 7.
Kamerstukken II 1999/00, 27 178, nr. 3, p. 2.
Kamerstukken II 2000/01, 27 659, nr. 2, p. 1.
Kamerstukken II 2000/01, 27 659, nr. 3, p. 9-14.
Kamerstukken II 2001/02, 27 659, nr.6, p. 24-26 & nr. 9, p. 7.
Kamerstukken II 2003/04, 27 659, nr. 16, p. 5-15.
Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 6; 12; 16; 52-53.
Kamerstukken II 2012/13, bijlage bij 33 047 nr. 8.
Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 59, p. 1.

Bijlagen

Bijlage 1

Ontwikkeling bepaling autonomie in de Grondwet

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1840	144	Aan de Staten wordt geheel en al overgelaten de beschikking en beslissing van alles wat tot de gewone inwendige politie en economie behoort. Alle zoodanige reglementen en ordonnantiën als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, moeten alvorens haar beslag te hebben, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1840	154	De Plaatselijke Besturen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen, en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn. Zij zenden afschriften van dezelve aan de Staten der Provinciën, blijvende het voorts den Koning onverlet, om ten allen tijde inzage te vorderen, en zoodanige bevelen te geven, als hij vermeent te behooren.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	Herz.- voorstel Cie. Thorbecke	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 141 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	Herz.- voorstel Cie. Thorbecke	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 127 van toepasselijk.
1848	Herz.- voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 141 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	Herz.- voorstel regering	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 127 van toepasselijk.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	131	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten. Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.	1848	140	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 133 van toepassing.
1884	Herz.- voorstel Cie. Heemskerk	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen die zij voor het provinciaal belang noodig oordelen.	1884	Herz.- voorstel Cie. Heemskerk	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.
1885	Herz.- voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het, provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings.	1885	Herz.- voorstel regering	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1887	134	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.	1887	144	Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.
1917		Tekst ongewijzigd	1917		Tekst ongewijzigd
1922			1922		Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. (...) Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.
1938	136		1938	146	Tekst ongewijzigd
1948			1948		
1954	Herz.-voorstel Cie. Van Schaik	Aan het provinciaal bestuur worden de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Het maakt de verordeningen, die het in het belang der provincie nodig oordeelt.	1954	Herz.-voorstel Cie. Van Schaik	Aan het gemeentebestuur worden de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Het maakt de verordeningen, die het in het belang der gemeente nodig oordeelt.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1955	Herz.-voorstel regering	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen.	1955	Herz.-voorstel regering	Geen
1956	143	Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang nodig oordelen.	1956	153	Tekst ongewijzigd
1963	143	Tekst ongewijzigd	1963	153	
1972	143		1972	153	
1966	Herz.-voorstel Proeve	De openbare lichamen verrichten de taak, die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.			
1971	Herz.-voorstel Cie. Cals/Donner	Aan provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur met betrekking tot haar gebieden overgelaten.Het vaststellen van provinciale en gemeentelijke verordeningen behoort tot de bevoegdheid van de provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.			
1976	Herz.-voorstel regering	Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten.			
1983	124 lid 1	Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.			
1987-heden	tekst ongewijzigd				

Bijlage 2

Ontwikkeling bepaling medebewind in de Grondwet

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1840	143	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten opzigtelijk de bescherming der verschillende godsdienstige gezindheden en derzelver uitwendige eeredienst, het openbaar onderwijs en armbestuur, de aanmoediging van den landbouw, den koophandel, de fabrieken en trafijken, en voorts omtrent alle andere zaken tot de algemeene belangen betrekkelijk, welke aan hen te dien einde door den Koning worden toegezonden.	1840	Geen bepaling	
1848	Herz.-voorstel Cie. Thorbecke	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		
1848	Herz.-voorstel regering	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848		

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1848	130	De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.	1848	Geen bepaling	
1884	Herz.- voorstel Cie. Heemskerk	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne mede-werking tot uitvoering daarvan.	1884	Herz.- voorstel Cie. Heemskerk	Geen
1885	Herz.- voorstel regering	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne mede-werking tot uitvoering daarvan.	1885	Herz.- voorstel regering	Geen
1887	135	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1887	144	Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleen de gemeente-besturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provincies</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeenten</i>
1917		Tekst ongewijzigd	1917		Tekst ongewijzigd
1922			1922		
1938	137		1938	146	
1948			1948		
1953			1953	153	
1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Wetten en algemene maatregelen van bestuur kunnen het provinciaal bestuur opdragen zijn medewerking bij de uitvoering daarvan te verlenen. Medewerking bij de uitvoering van verordeningen van andere openbare lichamen kan bij de wet aan het provinciaal bestuur worden opgedragen, wanneer het deze niet vrijwillig verleent. Aan het provinciaal bestuur wordt bij de medewerking zoveel mogelijk vrijheid gelaten. Tot medewerking kan het maken van verordeningen mede behoren.	1954	Herz.- voorstel Cie. Van Schaik	Wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen kunnen het gemeente-bestuur opdragen zijn medewerking bij de uitvoering daarvan te verlenen. Medewerking bij de uitvoering van verordeningen van andere openbare lichamen dan de provincie kan bij de wet aan het gemeente-bestuur worden opgedragen, wanneer het deze niet vrijwillig verleent. Aan het gemeente-bestuur wordt bij de medewerking zoveel mogelijk vrijheid gelaten. Tot de medewerking kan het maken van verordeningen mede behoren.

Jaar	Artikel	Provincies	Jaar	Artikel	Gemeenten
1955	Herz.- voorstel regering	Geen	1955	Herz.- voorstel regering	Geen
1956	144	Tekst ongewijzigd	1956	153	Tekst ongewijzigd
1963			1963		
1972			1972		
1966	Herz.- voorstel Proeve	De openbare lichamen verrichten de taak, die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.			
1971	Herz.- voorstel Cie. Cals/ Donner	Regeling en bestuur kunnen van haar worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1976	Herz.- voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1983	124 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.			
1987 - hede n	Tekst ongewijzigd				

Bijlage 3

Ontwikkeling bepaling autonomie in Provinciewet en Gemeentewet

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1850	Voorstel regering	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.	1851	Voorstel regering	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.
1850	130	Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden.	1851	135	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente
			1923	Voorstel regering	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, welke hij in het belang van de gemeente noodig oordeelt.
			1928	Voorstel regering	Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.
			1931	168	Aan hem behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1959	Voorstel regering	Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.			
1962	90	Provinciale Staten maken de verordeningen die zij in het belang der provincie nodig oordelen.			
1987	Voorstel regering	Het provinciaal bestuur is, met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd tot regeling en bestuur.	1986	Voorstel regering	Het gemeentebestuur is, met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd tot regeling en bestuur.
1992	105 lid 1	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de provincie wordt aan het provinciebestuur overgelaten.	1992	108 lid 1	De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.

Bijlage 4

Ontwikkeling bepaling medebewind in Provinciewet en Gemeentewet

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1850	Voorstel regering	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie , door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur; de nijverheid; voorts van alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.	1851	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders.
1850	127	De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzondere bestuur van den waterstaat; de vereeniging en splitsing van gemeenten; het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgerigt; het armbestuur; de nijverheid; voorts voor alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen.	1851	126	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1903	Voorstel regering	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1923	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders, tenzij de medewerking bepaaldelijk van den Raad, of van den Burgemeester wordt gevorderd.
1905	127	Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan.	1928	Voorstel regering	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door Burgemeester en Wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den Raad of van den Burgemeester wordt gevorderd.
			1931	151	Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden meegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders voor zover niet de medewerking bepaaldelijk van den raad of van den burgemeester wordt gevorderd.

<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Provinciewet</i>	<i>Jaar</i>	<i>Artikel</i>	<i>Gemeentewet</i>
1959	Voorstel regering	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.			
1962	94	Wanneer wetten of algemene maatregelen van bestuur het vorderen, verleent het provinciaal bestuur medewerking tot uitvoering daarvan.			
1986	Voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van het provinciaal bestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet.	1986	Voorstel regering	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens de wet.
1992	105 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van het provinciebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het provinciebestuur en het aan het provinciebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet is toegekend.	1992	108 lid 2	Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.

Curriculum vitae

Laurens Raijmakers is op 11 december 1967 geboren in Amsterdam. Eind-examen deed hij aan het Sint-Willibrord Gymnasium in Deurne. Vanaf 1987 studeerde hij rechten in Leiden, een studie die hij niet afrondde. Na enkele jaren gewerkt te hebben in een managementfunctie bij een regionale thuiszorg-organisatie in Leiden, maakte hij in 2001 de overstap naar de provincie Zuid-Holland. Aanvankelijk gaf hij daar, onder andere als gedetacheerde bij een regionaal samenwerkingsverband in de gezondheidszorg, mede vorm aan regionaal zorgbeleid en aan seniorenbeleid. In de tussentijd hervatte hij zijn academische vorming. Dit leidde in 2008 tot het afronden van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Samen met mede-student Mirjam Vording schreef hij een Master-scriptie getiteld *Meedenken, meepraten, meedoen*. Dit onderzoek naar interactieve beleidsvorming bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, werd begeleid door dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors.

Van het provinciaal zorgbeleid maakte Laurens in 2007 de overstap naar de afdeling Bestuur van de provincie Zuid-Holland, waar hij ging werken als senior bestuursadviseur van gedeputeerde staten. Twee jaar later werd hij stafadviseur van de toenmalige provinciesecretaris, drs. M.H.J. van Wieringen-Wagenaar. In beide functies werd Laurens betrokken bij de discussie over de rol en taken van de provincie en de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur. Sinds 2014 is hij voor de provincie werkzaam als senior beleidsmedewerker.

In maart 2010 begon Laurens als dual promovendus aan zijn onderzoek. Daarbij werd hij begeleid door zijn promotor professor dr. W.J.M. Voermans, hoogleraar Staats- en bestuursrecht. Als onderzoeker is hij verbonden aan het Centrum Regionale Kennisontwikkeling van de faculteit Campus Den Haag en het E.M. Meijers Instituut van de faculteit der Rechtsgeleerdheid. Beide maken deel uit van de Universiteit Leiden.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2013 en 2014 verschenen:

- MI-214 C.M. Smyth, *The Common European Asylum System and the Rights of the Child: An Exploration of Meaning and Compliance*, (diss. Leiden), Leiden 2013
- MI-215 A.F. Mollema, *Het beperkte recht. Een analyse van zijn theoretische constructie, zijn plaats in het systeem van het vermogensrecht en zijn mogelijke inhoud*, (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, ISBN 978 90 8891 597 0
- MI-216 V.S. Bouman, *De baai geblokkeerd: piraten in het nauw? Een onderzoek naar de toelaatbaarheid en het effect van het blokkeren van The Pirate Bay*, (Jongbloed scriptieprijs 2012), Den Haag: Jongbloed 2013, ISBN 978 90 7006 268 2
- MI-217 C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden, J.H. Nieuwenhuis & H.A. ten Oever (red.), *Rechtsvinding in een meerlagige rechtsorde*. BWKJ nr. 28, Deventer: Kluwer 2013, ISBN 978 90 1311 482 9
- MI-218 J.M. ten Voorde, C.P.M. Cleiren & P.M. Schuyt, *Meerdaadse samenloop in het strafrecht. Een onderzoek naar doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop (artikel 57-63 Sr)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, ISBN 978 90 8974 843 0
- MI-219 J. Nijland, *De overheidsonderneming. Overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd*, (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, ISBN 978 90 8891 719 6
- MI-220 K.M.P. Setiawan, *Promoting Human Rights. National Human Rights Commissions in Indonesia and Malaysia*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2013, ISBN 978 90 8728 203 5, e-isbn 978 94 0060 166 6 (pdf), e-isbn 978 94 0060 167 3 (ePub)
- MI-221 J. Uzman, *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten. Over effectieve rechtsbescherming, rechterlijk abtineren en de dialoog tussen rechter en wetgever*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013, ISBN 978 90 1312 059 2
- MI-222 D.A. Dam-de Jong, *International law and governance of natural resources in conflict and post-conflict situations*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2013, ISBN 978 94 6203 475 4
- MI-223 W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. Een onderzoek naar de betekenis van strafbepaalde beleidsvrijheid in de geëuropeïseerde rechtsorde*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013, ISBN 978 90 1312 132 2
- MI-224 A.F. Rommelse, *De arbeidsongeschiktheidsverzekering: tussen publiek en privaat. Een beschrijving, analyse en waardering van de belangrijkste wijzigingen in het Nederlandse arbeidsongeschiktheidsstelsel tussen 1980 en 2010*, (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2014, ISBN 978 90 8728 205 9, e-ISBN 978 94 0060 170 3
- MI-225 L. Di Bella, *De toepassing van de vereisten van causaliteit, relativiteit en toerekening bij de onrechtmatige overheidsdaad*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, ISBN 978 90 1312, e-ISBN 978 90 1312 041 7 040 0
- MI-226 H. Duffy, *The 'War on Terror' and International Law*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2013, ISBN 978 94 6203 493 8
- MI-227 A. Cuyvers, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples. Exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2013, ISBN 978 94 6203 500 3.
- MI-228 M.J. Dubelaar, *Betrouwbaar getuigenbewijs. Totstandkoming en waardering van strafrechtelijke getuigenverklaringen in perspectief*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, ISBN 978 90 1312 232 9
- MI-229 C. Chamberlain, *Children and the International Criminal Court. Analysis of the Rome Statute through a Children's Rights Perspective*, (diss. Leiden), Zutphen: Wöhrmann 2014, ISBN 978 94 6203 519 5
- MI-230 R. de Graaff, *Something old, something new, something borrowed, something blue?, Applying the general concept of concurrence on European sales law and international air law*, (Jongbloed scriptieprijs 2013), Den Haag: Jongbloed 2014, ISBN 978 90 7006 271 2
- MI-231 H.T. Wermink, *On the Determinants and Consequences of Sentencing*, (diss. Leiden) Amsterdam: Ipskamp 2014, ISBN 978 90 7006 271 2

- MI-232 A.A.T. Ramakers, *Barred from employment? A study of labor market prospects before and after imprisonment*, (diss. Leiden) Amsterdam: Ipskamp 2014, ISBN 978 94 6259 178 3
- MI-233 N.M. Blokker et al. (red.), *Vijftig juridische opstellen voor een Leidse nachtwacht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, ISBN 978 90 8974 962 8
- MI-234 S.G.C. Van Wingerden, *Sentencing in the Netherlands. Taking risk-related offender characteristics into account*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom Lemma 2014, ISBN 978 94 6236 479 0
- MI-235 O. van Loon, *Binding van rechters aan elkaars uitspraken in bestuursrechterlijk perspectief*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom/Lemma 2014, ISBN 978 94 6290 013 4
- MI-236 L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014, ISBN 978 90 1312 7772 0

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek